

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

23-22-IS/23 En el Caso No. 23-22-IS Declárese el incumplimiento parcial y defectuoso de la sentencia dictada por el Juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro y ratificada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí, el 28 de enero de 2019	2
210-17-EP/23 En el Caso No. 210-17-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 210-17-EP, presentada por Paúl Francisco Ullauri Peña	24
63-18-EP/23 En el Caso No. 63-18-EP Desestímense las acciones extraordinarias de protección presentadas dentro del Caso No. 63-18-EP	48
91-18-EP/23 En el Caso No. 91-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 91-18-EP	64
101-18-EP/23 En el Caso No. 101-18-EP Desestímense las pretensiones de la acción extraordinaria de protección No. 101-18-EP	73
165-18-EP/23 En el Caso No. 165-18-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 165-18-EP	87
260-18-EP/23 En el Caso No. 260-18-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 260-18-EP	99

SALA DE ADMISIÓN:

RESUMEN DE CAUSAS:

102-22-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Jorge Luis Velasteguí Romero	111
7-23-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Colectivo Ciudadano Afectados Crédito Educativos IECE-IFTH "AFREIECE"	113



Sentencia No. 23-22-IS/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO No. 23-22-IS

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

SENTENCIA No. 23-22-IS/23

Tema: En la presente sentencia se analiza la acción de incumplimiento de la sentencia de acción de protección, dictada el 14 de diciembre de 2018 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, y ratificada en segunda instancia por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí. La Corte Constitucional declara el cumplimiento parcial y defectuoso de la sentencia y dicta las medidas de reparación correspondientes.

I. Antecedentes Procesales

1. El 7 de diciembre de 2018, Carlota Germania Álvarez Véliz presentó acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro, (en adelante “GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro”) por la terminación de su contrato ocasional pese a ser una persona con discapacidad¹, causa signada con el N°. 13322-2018-00357.
2. El 14 de diciembre de 2018, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, aceptó la acción y dispuso lo siguiente:

“... 5.- A fin de restablecer la situación anterior a la violación de los derechos antes establecidos GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro, por medio de la Autoridad Nominadora, la reincorpore a su lugar de trabajo, bajo las mismas condiciones (sic), con el Memorando No. DA-ECM-FA-2016, y del documento con el que se efectivizó la decisión de dar por terminación del contrato de trabajo de la señora Carlota Germania Álvarez Véliz, signado con el No. 141/2016-DHT-JJBL-2016 de fecha 2 de junio del 2016, suscrito por el Director de Talento Humano Tlgo. Jady Joel Bravo Loor, hasta que exista un ganador dentro de un concurso de méritos y oposición para el puesto que se encontraba desempeñando. En término de 10 días, el GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro, por medio de la Autoridad correspondiente, cancele, la remuneraciones (sic) y demás beneficios legales que le corresponde a partir de la terminación del contrato de servicios ocasionales, [...] para lo cual se dispone que la señora actuario del despacho, a partir de la ejecutoria de la sentencia y dentro de un término de 10 días, remita el expediente respectivo ante El tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Portoviejo para los fines pertinentes. A fin de prevenir de que no se repita la vulneración del derecho, se dispone

¹ La accionante alegó vulneración de varios derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, entre estos, los artículos 35, 47, 48 (derechos de personas con discapacidad), 33, 325 (derecho al trabajo) y 82 (seguridad jurídica), solicitando en su demanda que en sentencia se declare la vulneración de dichos derechos y se ordene la reparación integral de los mismos.

que: 6.1.- El GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro, por medio de la Autoridad correspondiente y dentro del término de 30 días, deberá dar disculpas públicas a la señora Carlota Germania Álvarez Véliz, la misma que constará durante 30 días a partir de su publicación en el portal o página web del GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro”.

3. En virtud del recurso de apelación interpuesto, mediante sentencia del 28 de enero de 2019, la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, rechazó el recurso de apelación y se confirmó la sentencia subida en grado².
4. El 19 de enero de 2022, Carlota Germania Álvarez Véliz, demanda el incumplimiento de la sentencia dictada el 14 de diciembre de 2018 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, y ratificada en segunda instancia por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí, el 28 de enero de 2019.
5. En providencia de 25 de enero de 2022, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro indicó que de acuerdo a los informes que constan en autos, se desprende que no se ha cumplido integralmente con lo dispuesto en las sentencias de primera y segunda instancia, en consecuencia, de conformidad con lo que dispone el numeral 2 del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispuso elevar el expediente ante la Corte Constitucional a fin de que tenga conocimiento del incumplimiento de la sentencia expedida dentro del presente proceso.
6. La causa fue sorteada a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quién en atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante providencia de 23 de enero de 2023 avocó conocimiento y solicitó a la entidad accionada se pronuncie sobre el presunto incumplimiento incurrido.

II. Competencia

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

² En la parte resolutive, se dispuso: “*RECHAZAR el recurso de apelación planteado por el GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN FLAVIO ALFARO, y CONFIRMA la aceptación de la acción de protección presentada por la ciudadana CARLOTA GERMANIA ÁLVAREZ VÉLIZ, por vulneración a los siguientes derechos constitucionales: (i) Derecho al trabajo, garantizado en el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador. (ii) Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (PERSONA CON DISCAPACIDAD) reconocidos en los Art. 35, 47, 48 de la Constitución de la República. (iii) Derecho a la seguridad jurídica reconocida en el Art. 82 de la Constitución de la República. Ratificando las medidas de reparación integral ordenadas por el juez a quo, las cuales son acordes a los derechos vulnerados. Conforme lo dispone el Art. 142 del Código Orgánico de la Función Judicial, se dispone que se remita el proceso al inferior para que ejecute la presente decisión. Ejecutoriada que fuere esta Sentencia, se dispone que el Señor Secretario, cumpla con lo previsto en el numeral 5 del Artículo 86 de la Constitución de la República”.*

III. Alegaciones de las partes

De la parte accionante

8. En la demanda, la accionante señala que se incumplió la sentencia dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro de Manabí y procedió a citar el decisorio de la misma.
9. En esta línea manifiesta que, *“en el 2019 fue reintegrada a [sus] labores, de lo cual hay constancia procesal en el expediente. Como en la sentencia antes indicada se dispuso reparación económica (pago de las remuneraciones y demás beneficios de ley dejados de percibir), se remitió el proceso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para tal efecto, el Proceso es el N° 13802201900091”*.
10. Asimismo, alega que, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo la parte obligada no dio cumplimiento total a la orden judicial de pago de la respectiva reparación económica, razón por la cual presentó acción de incumplimiento dentro del proceso contencioso administrativo, obteniendo como resultado, la sanción con multa compulsiva, tanto a Jaminton Enrique Intriago Alcívar como a Camilo Palomeque Vera, en sus calidades de alcalde y procurador síndico del GAD Municipal de Flavio Alfaro.
11. Por otro lado, la accionante indica que mediante la resolución N° GADMFA-011-2021, de fecha 15 de julio de 2021 fue notificada con el memorando N° 002-AJVL-UTH-2021, de 13 de julio de 2021, a través del cual se le comunicó la terminación de su contrato de servicios ocasionales.
12. Adicionalmente, la accionante sostiene que el GAD Municipal de Flavio Alfaro no cree técnica ni legalmente procedente crear los puestos de asistentes y técnicos de áreas, ni de técnico de contabilidad porque no existe necesidad institucional, lo que motivó a dar por terminado su contrato por *"cumplimiento del plazo"*. A lo que añade que, *“la partida presupuestaria y el cargo de Técnico en Contabilidad consta en el orgánico funcional cuando me contrataron. Si posteriormente la cambiaron, no es algo a mí imputable. Si la misma fue suprimida, debía ser reubicada. No es sustento suficiente que sostengan que no hay presupuesto o que no hay necesidad institucional”*.
13. A su vez, la accionante menciona haber presentado escritos el 15 de septiembre de 2021 y 05 de octubre de 2021, a través de los cuales solicitó al GAD Municipal de Flavio Alfaro, dar cumplimiento a la sentencia, en la cual se establece que la accionante al ser una persona con discapacidad ocupará el cargo hasta que se haya declarado un ganador en concurso de méritos y oposición para el cargo que ocupaba.
14. Finalmente, la accionante manifiesta que el 30 de noviembre de 2021, la Autoridad Judicial emitió un auto en el cual se establece:

"a criterio de este juzgador el GAD municipal de Flavio Alfaro, ha cumplido con la sentencia tal como consta el oficio de fs. 171, 207 a 208 vía de los autos, donde hace conocer que se dio cumplimiento a la sentencia y se reintegró a la accionante, por lo cual se ha dado cumplimiento a lo que dispone el artículo 21 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control Constitucional, y al existir otros hechos suscitados en contra de la accionante se debe acudir a los órganos jurisdiccionales correspondientes para que impugne el acto administrativo que le afectó su derecho. Habiéndose enunciado las normas o principios jurídicos en que se funda este auto y explicado la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho conforme lo exige la norma constitucional inserta en el Art. 76 No. 7 literal l) de la Constitución de la República del Ecuador".

15. Por lo expuesto, alega la vulneración de su derecho a la seguridad jurídica, al trabajo y a la estabilidad laboral. En consecuencia, formula las siguientes pretensiones:

- a) Se deje sin efecto el memorando N° 002-AJVL-UTH-202 I. de fecha 13 de julio de 2021 y la Resolución N° GADMFA-01 I-2021 por la cual se declara terminado mi contrato de servicios ocasionales y se disponga mi reintegro inmediato, con mi misma remuneración, en el mismo puesto y condiciones laborales,*
- b) Que se me paguen mis remuneraciones adeudadas, y demás beneficios de ley. Así como las remuneraciones y beneficios de ley no percibidos desde mi arbitraria desvinculación hasta mi efectivo reintegro. En ambos casos con los respectivos intereses de ley.*
- c) Que se paguen los aportes a IESS correspondiente a tales remuneraciones (meses).*
- d) Disponer el pago de mi indemnización por el despido injustificado, conforme al artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades.*
- e) Por concepto de daño inmaterial, pido que se me pague en equidad, la cantidad de \$10.000 USD.*
- f) Que la entidad demandada se abstenga de desvincularme laboralmente o de ejercer algún tipo de acto discriminatorio o de represalia en mi contra, lo que incluye cualquier situación de hostigamiento o acoso laboral.*
- g) Que el personal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro reciba capacitación en derechos humanos.*
- h) Que la entidad demandada me dé las respectivas disculpas públicas.*
- i) Que se impongan las sanciones que sean procedentes ante el incumplimiento de la sentencia.*

De la parte accionada

16. Mediante informe del GAD Municipal Flavio Alfaro, presentado el 23 de enero de 2023, concluye que dio cumplimiento a la sentencia de la acción de protección No. 13322-2018-00357, al tenor de las siguientes consideraciones:

2.1 Sobre el reintegro de la actora señora CARLOTA GERMANIA ALVAREZ VELIZ... En efecto, como se desprende de los documentos que en tres fojas útiles acompañamos, mediante Oficio No. 029-CJZD-UTH-GADMFA-2019, de fecha 27 de junio del 2019, la Psc. Clin. Jennifer Zambrano Demera, Coordinadora de Talento Humano del GAD Municipal del Cantón Flavio Alfaro, dio a conocer al señor Alcalde del Cantón Flavio Alfaro que "la Señorita ÁLVAREZ VÉLIZ CARLOTA GERMANIA, se reincorporó a su lugar de trabajo bajo las mismas condiciones, remuneraciones y calidad que venía ostentando y desempeñando en el GADMFA, también se realizó el ingreso al IESS el 26 de junio de 2019",

lo cual es corroborado con el aviso de entrada bajado del sistema del IESS que también se acompaña.

2.2.- Con relación al pago de los valores ordenados en el numeral 5.2 del fallo, en el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario de Portoviejo se tramita el Juicio No. 13802-2019- 00091, dentro de cuyo expediente consta que con fecha el 5 de octubre de 2020, se suscribió un Convenio de Pago con la señora CARLOTA GERMANIA ÁLVAREZ VÉLIZ, para cancelar mediante cuotas mensuales el monto cuantificado, de las cuales se ha cancelado una parte de lo adeudado a favor de la actora; Convenio que se sigue cumpliendo conforme a los pagos acordados, en base a la disponibilidad económica de la entidad demandada. Para mayor ilustración, adjuntamos en tres (3) fojas útiles copia certificada del mencionado Convenio de Pago... De lo cual se concluye que el GAD Municipal ha cancelado a la fecha la suma de USD 18.000,00 a favor de la señora Carlota Germania Álvarez Véliz.

3.5.- Conforme se aprecia de los documentos que en 19 (diecinueve) fojas debidamente certificadas acompañamos, la señora CARLOTA GERMANIA ÁLVAREZ VÉLIZ fue cesada de sus funciones mediante el debido procedimiento, en base a los correspondientes Informes Técnicos de Talento Humano y Financiero, y, debido a que su Contrato de Trabajo de Servicios Ocasionales había fenecido en su plazo; tomando en cuenta de manera particular el Informe Técnico de Talento Humano, que concluyó en que no existe necesidad institucional ni disponibilidad económica para el puesto de Técnico en Contabilidad y por consiguiente no se requiere convocar a concurso de méritos y oposición para llenar este cargo; y, que se dé por terminado el Contrato de Servicios Ocasionales celebrado con la mencionada señora”.

“3.7.- En virtud de lo expuesto, rechazamos todo lo manifestado por la señora Carlota Germania Álvarez Véliz y ratificamos el hecho de que el reintegro ordenado en sentencia ya fue materializado y cumplido en su oportunidad; con lo cual la accionante no tiene nada que reclamar en la presente causa, toda vez que lo ordenado en la parte resolutive del fallo se encuentra cumplido y su actual desvinculación obedece a un acto administrativo posterior, que se dictó exactamente DOS AÑOS después de su efectivo reintegro, que se sustenta en un Informe Técnico de Talento Humano y que goza de la presunción de legitimidad y por lo tanto debe ser cumplido...”.

- 17.** Dentro del mismo informe el GAD Municipal de Flavio Alfaro de Manabí, solicita lo siguiente: *“Habiéndose cumplido de manera integral lo ordenado por el juez de la causa en el fallo dictado dentro de la acción de protección No. 13322-2018-00357, la actora no tiene ya nada que reclamar. En consecuencia, sírvanse disponer el archivo de la presente causa.”*

IV. Cuestiones Previas

- 18.** La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.³

³ Corte Constitucional, sentencia No. 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 36.

Además, la sentencia No. 103-21-IS/22 estableció la necesidad de un examen previo de los requisitos para que la Corte pueda conocer esta garantía.

19. Por lo que, corresponde verificar los requisitos dispuestos en los artículos 163 y 164 de la LOGJCC. De esta manera, el afectado (accionante de una acción de incumplimiento de sentencia) solo puede acudir ante la Corte Constitucional si se verifican los siguientes requisitos: (i) que la persona afectada haya solicitado al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contengan las razones e impedimentos para ejecutar la decisión.⁴ De esta manera, el afectado (accionante de una acción de incumplimiento) puede presentar una acción de incumplimiento cuando haya requerido previamente al juez ejecutor que remita el expediente a la Corte Constitucional, junto con el informe que contenga las razones e impedimentos para ejecutar la decisión, conforme el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC.
20. Adicionalmente, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. Únicamente si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar subsidiariamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.⁵ Este Organismo ha establecido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez ejecutor pueda hacer cumplir su propia decisión;⁶ sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas⁷.
21. En el presente caso se observa que se cumple con los requisitos previos para el ejercicio de la acción de incumplimiento, al constatarse (i) el escrito presentado por la señora Carlota Germania Álvarez Véliz en el que solicitó al juez de primera instancia hacer cumplir la sentencia dictada dentro de la acción de protección No. 13322-2018-00357, y que en caso de no acatarse su orden “*se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional en acción de incumplimiento*”⁸; y, (ii) que transcurrió un plazo razonable al haber sido presentada la acción de incumplimiento en fecha 19 de enero de 2022; por lo que a continuación se realizará el análisis del caso.

V. Análisis del caso

22. Con base en los argumentos antes señalados, esta Corte Constitucional sistematizará su análisis, a partir del desarrollo del siguiente problema jurídico: **¿Fue cumplida integralmente la sentencia dentro del juicio No. 13322-2018-00357 dictada por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el Cantón Flavio Alfaro de Manabí,**

⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 36.

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 61-20-IS/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 30.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

⁷ LOGJCC, artículo 164 número 1. Corte Constitucional, sentencia No. 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

⁸ Escrito presentado por la señora Álvarez Véliz Carlota Germania, el día 20 de julio del 2021, constante a fojas 187 a 189 del expediente de instancia.

confirmada mediante sentencia dictada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí?

- 23.** El cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción se verificará a la luz de la documentación proporcionada por las partes procesales, que consta en el expediente de la causa No. 23-22-IS.
- 24.** La sentencia cuyo cumplimiento se demanda resolvió: “1.- *Se acepta la acción de protección planteada por la señora CARLOTA GERMANIA ALVAREZ VELIZ planteada en contra del (GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN FLAVIO ALFARO: 2.- Se declara vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, 3.- Se declara vulnerado el derecho al trabajo y a la estabilidad...*” Y se establecen las siguientes medidas de reparación: i) reintegro de la accionante bajo las mismas condiciones, remuneración y calidad que venía ostentando y desempeñando hasta que exista un ganador de un concurso de méritos y oposición; ii) pago de remuneraciones dejadas de percibir; iii) disculpas públicas a la accionante.
- 25.** En cuanto a la primera medida de reparación, relativa al reintegro de la accionante a su puesto de trabajo, bajo las mismas condiciones, remuneración y calidad que venía ostentando y desempeñando hasta el momento de dar por terminado el contrato de trabajo de la señora Carlota Germania Álvarez Véliz “*hasta que exista un ganador dentro de un concurso de méritos y oposición para el puesto que se encontraba desempeñando*”, la Corte verifica la siguiente documentación:
- a.** Copia certificada del oficio No.0114-2019-GADMFA-J1A de fecha 11 de julio de 2019, suscrito por el Alcalde del Cantón Flavio Alfaro, autoridad nominadora del GAD demandado, con el cual informa que se cumplió con la reincorporación de la accionante el 26 de junio del 2019 y adjuntó el reingreso al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)⁹.
 - b.** El Alcalde, mediante memorando No. 0127^a-2021-GADMFA-ALC-J1A de fecha 28 de junio de 2021 solicita a la UTH, se realice el análisis para llevar a cabo el concurso de méritos del puesto de Técnico en Contabilidad que era ocupado por la señora CARLOTA GERMANIA ALVAREZ VELIZ.
 - c.** Mediante oficio No. 071-UTH-2021-CJZD, de fecha 08 de Julio de 2021, suscrito por la Coordinadora de Talento Humano del GAD Municipal del Cantón Flavio Alfaro, da respuesta al requerimiento del Alcalde y después del análisis de los informes de varias áreas del GAD así como de las normas aplicables, “*concluye que no es técnica, ni legalmente procedente crear los puestos de Asistentes y Técnicos de Áreas, ni de Técnico de Contabilidad y por consiguiente no existe la necesidad institucional ni la correspondiente disponibilidad económica para convocar y realizar concursos de méritos y oposición para ocupar estos puestos*”.

⁹ En referencia al aviso de entrada de la servidora en el sistema del IESS.

- d. El Director Financiero del GAD, mediante memorando No. 0294-2021-GADMFA-FINAN-CGA-2021 de fecha 5 de julio de 2021, informa sobre la disponibilidad económica para el concurso de méritos y oposición y, en lo pertinente indica lo siguiente: *“Tengo a bien informarle a usted que debido a la disminución de las asignaciones del Gobierno a este GAD Municipal, se hace imposible en los actuales momentos financiar o dar disponibilidad económica para los concursos de mérito y oposición, razón por la cual esta dirección certifica que no existe disponibilidad económica para dichos concursos”* (sic).¹⁰
- e. Mediante acto administrativo de fecha 12 de julio del 2021, con base en los documentos que anteceden, el GAD Municipal de Flavio Alfaro resolvió: *“DECLARAR terminado el Contrato de Servicios Ocasionales celebrado con la señora CARLOTA GERMANIA ALVAREZ VELIZ, quien desempeña las funciones de Técnico de Contabilidad del GAD Municipal del Cantón Flavio Alfaro, considerando que no existe necesidad institucional ni disponibilidad económica para crear este puesto y por consiguiente no se requiere convocar a concurso de méritos y oposición para llenar este cargo”*.
- f. Mediante informe de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, de fecha martes 25 de enero del 2022 expresa: *“por a criterio (sic) de este juzgador el GAD municipal de Flavio Alfaro, ha cumplido con la sentencia tal como consta el oficio de fs. 171, 207 a 208 vta. de los autos, donde hace conocer que se dio cumplimiento a la sentencia y se reintegró a la accionante, por lo cual se ha dado cumplimiento a lo que dispone el artículo 21 de la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y control Constitucional, y al existir otros hechos suscitados en contra de la accionante se debe acudir a los órganos jurisdiccionales correspondiente (sic) para que impugne el acto administrativo que le afecto (sic) su derecho”*.
26. La sentencia de acción de protección ordenó que la accionante sea reintegrada a su puesto de trabajo hasta que exista un ganador de un concurso de méritos y oposición. Esta medida fue ordenada en virtud del artículo 58 de la LOSEP, que prescribe que *“la Unidad Administrativa de Talento Humano bajo sanción en caso de incumplimiento tendrá la obligación de iniciar el concurso de méritos y oposición correspondiente, tiempo en el cual se entenderá prorrogado el contrato ocasional hasta la finalización del concurso y la designación de la persona ganadora”*.
27. En el caso, el GAD reintegró a la accionante a su puesto de trabajo desde el 2019 hasta el 2021, por lo que, en principio, cumplió la medida de reparación dispuesta en la sentencia. Sin embargo, el GAD no cumplió su obligación legal de realizar un concurso de méritos y oposición; y, posteriormente, desvinculó a la accionante de su puesto de trabajo privándola así de sus derechos y beneficios de ley, como son sus remuneraciones, aportes al IESS, entre otros.

¹⁰ Foja 74 del expediente constitucional.

28. La desvinculación de la accionante por parte del GAD es un acto ulterior a la sentencia de acción de protección que incumplió dicho fallo, pues desconoció que la accionante debía ser reintegrada a su puesto de trabajo hasta que exista un ganador de un concurso de méritos y oposición; y, que, debido a su condición de discapacidad, la accionante goza de una estabilidad laboral especial establecida en el artículo 51 de la Ley de Discapacidades. Por tanto, al haber reintegrado en un inicio a la accionante y luego haberla desvinculado, existiría un cumplimiento defectuoso de la medida.
29. En atención al informe del GAD acerca de la falta de disponibilidad económica y técnica respecto de la realización del concurso de méritos y oposición para el cargo que actualmente desempeña la accionante (párrafo 16 *ut supra*), si bien esta Corte no desconoce las circunstancias posteriores que pueden surgir en torno al cumplimiento de esta medida de reparación, no es menos cierto que desde la sentencia de segunda instancia que ratificó la sentencia examinada (28 de enero de 2019) y el informe del director financiero del GAD Municipal de Flavio Alfaro (5 de julio de 2021), transcurrió el plazo aproximado de dos años y cinco meses sin que se realice convocatoria a concurso alguno; y, a pesar de no haberse dispuesto que el concurso se realice en un tiempo preciso, no existe justificativo alguno para que el GAD no lo haya realizado desde la ejecutoria de la sentencia examinada.
30. Por lo tanto, se observa que se cumplió de forma defectuosa la primera medida toda vez que la accionante fue reincorporada al mismo cargo que ejercía en el GAD Municipal de Flavio Alfaro de Manabí, ocupó el cargo por el lapso estimado de dos años y posteriormente se dio por terminado su contrato sin cumplir con la condición de la sentencia No.13322-2018-00357, de que la accionante sea reintegrada *“hasta que exista un ganador dentro de un concurso de méritos y oposición para el puesto que se encontraba desempeñando”*.
31. Ahora bien, en atención a las circunstancias económicas y técnicas que puedan rodear actualmente al GAD Municipal de Flavio Alfaro, en torno a la posibilidad de convocar un concurso público, se tiene que, en atención a la situación de vulnerabilidad de la accionante, así como a la estabilidad laboral reforzada de la que goza, una medida alternativa de reparación, a la antes mencionada reincorporación, es la reubicación, bajo las mismas condiciones iniciales de la relación laboral debido a que la medida tal como fue ordenada en la sentencia (reintegro sujeto a que se realice un concurso) es actualmente inejecutable y, por ello, corresponde ordenar una medida alternativa.
32. La inejecutabilidad se debe a que, si no existe una certificación presupuestaria (párrafo 25 *d ut supra*), hay un impedimento legal para que el GAD pueda convocar a concurso, de conformidad con el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que prescribe: *“ninguna entidad u organismo público podrá contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”*. Este argumento consta, además, en el informe presentado por el GAD (párrafo 16 *ut supra*). También una inejecutabilidad fáctica (párrafo 25 *c ut supra*), en la medida en que el GAD no cuenta con los recursos necesarios para convocar a concurso.

- 33.** En relación a la segunda medida, esto es, el pago de todas las remuneraciones dejadas de percibir hasta la fecha de la sentencia, la Corte advierte que, el GAD de Flavio Alfaro a través de su Procurador Síndico, emitió el oficio No. 028-GADMCFE-PS-CPV-2020 de fecha 07 de octubre de 2020 mediante el cual se da conocimiento del convenio de pago celebrado con la señora Carlota Germania Álvarez Véliz, en virtud de la sentencia en el juicio de reparación económica No.13802-2019-00091 dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Portoviejo, el 06 de enero de 2020¹¹. La Corte observa que se cumplió con esta medida de reparación, aunque no integralmente, se ha pagado el valor de 18.000 conforme informe del GAD (ver 16, 2.2 *supra*); por lo que la accionante reclamó dicho pago ante el Tribunal Contencioso Administrativo, ante lo cual, la autoridad judicial, sancionó al Alcalde y al Procurador Síndico, con multa compulsiva¹².
- 34.** De lo que antecede cabe mencionar, que el Tribunal Contencioso Administrativo tomó las siguientes medidas respecto del cumplimiento de la sentencia:
- 1.** Emitió auto de pago de fecha 15 de enero de 2020, dentro del proceso judicial No. 13802-2019-00091 de reparación económica, seguido por Carlota Germania Álvarez Véliz, en el que dispuso el pago de 45.463,74 que corresponden a la liquidación practicada en la acción de protección No. 13322-2018-00357.
 - 2.** La parte obligada (GAD) no dio cumplimiento total a la orden judicial de pago de la respectiva reparación económica, por lo cual el Tribunal Contencioso sancionó al señor Jaminton Enrique Intriago Alcívar y Camilo Palomeque Vera, en sus calidades de Alcalde, y Procurador Síndico, respectivamente, con multa compulsiva por la suma de 280.000 dólares y ordenó poner en conocimiento de la Fiscalía, el incumplimiento de la orden judicial. Lo que se pudo verificar de la revisión en el SATJE, respecto del proceso N° 13802201900091, providencia 19 de julio de 2021.

¹¹ El convenio de pago en la cláusula Tercera. - Compromiso. Establece lo siguiente: *“En atención a la sentencia dictada en el proceso judicial referido en la cláusula anterior, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Flavio Alfaro se obliga a cancelar los valores aprobados por el Tribunal Contencioso Administrativo de Portoviejo, y están plasmados en el mandato de ejecución de fecha 15 de enero del 2020, es decir la cantidad de USD 45.463,74 (cuarenta y cinco mil cuatrocientos sesenta y tres con 74/100 dólares), los mismos que por acuerdo entre las partes serán cancelados de la siguiente manera: En doce cuotas: En el mes de noviembre del 2020, la suma de USD12.000,00; y, las próximas letras de diciembre de 2020, hasta octubre del 2021, a razón de USD3.042,16 por mes; valores que serán cancelados dentro de los treinta días del respectivo mes que corresponda, es decir que la deuda será cancelada en su totalidad hasta el mes de octubre del 2021...”*

¹² Ante el Tribunal de lo Contencioso la parte obligada no dio cumplimiento total a la orden judicial de pago de la respectiva reparación económica. El Tribunal Contencioso sancionó al señor Jaminton Enrique Intriago Alcívar y Ab. Camilo Palomeque Vera, en sus calidades de Alcalde, y Procurador Síndico, respectivamente, con multa compulsiva por la suma de 280.000 dólares y ordenó poner en conocimiento de la Fiscalía, el incumplimiento de la orden judicial. SATJE Proceso N° 13802201900091, providencia 19 de julio de 2021.

- 35.** Respecto de la medida de disculpas públicas, la sentencia de acción de protección dispone lo siguiente: *“El GAD MUNICIPAL DEL CANTON FLAVIO ALFARO, por medio de la Autoridad correspondiente y dentro del término de 30 días, deberá dar disculpas públicas a la señora CARLOTA GERMANIA ALVAREZ VELÍZ, la misma que constará durante 30 días a partir de su publicación en el portal o página web del GAD MUNICIPAL DEL CANTON FLAVIO ALFARO”*. De la revisión del expediente y del análisis del informe presentado por el GAD, esta Corte verifica que no se ha dado cumplimiento a esta medida.
- 36.** En esta línea, este Organismo ha reconocido que la disculpa, como medida de satisfacción, implica el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidad como reparación simbólica por los daños sufridos producto de una vulneración de derechos¹³. Ello genera su compromiso de no repetición frente a la víctima, así como un compromiso público que se asume frente a la sociedad. Es así que, para que una disculpa opere como medida de reparación, debe incluir un reconocimiento de que la actuación de la institución o persona vulneró los derechos del accionante en el caso concreto y una aceptación de responsabilidad por los daños producidos en su contra. Además, se debe tomar en cuenta la voluntad de la persona afectada y sus familiares respecto de la aceptación de una medida de satisfacción antes de dictarla¹⁴. Esto implica que en el texto de la disculpa debe constar también el motivo por el cual esta se ofrece. Es decir, se debe expresar –al menos– que se ofrecen disculpas por la actuación de la institución o persona que vulneró derechos. No es suficiente establecer que se lo hace únicamente por disposición de la autoridad judicial¹⁵.
- 37.** De la sentencia cuyo incumplimiento se acusa, se advierte que la medida de disculpas públicas fue dispuesta en abstracto, sin especificar su contenido, por lo que este Organismo procede a modular de oficio la referida medida de reparación, determinando que su contenido sea el siguiente:

“A nombre del GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro, Provincia de Manabí, y en cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Constitucional dentro de la causa No. 23-22-IS, pedimos disculpas públicas a la señora Carlota Germania Álvarez Véliz por haber inobservado la estabilidad laboral especial a favor de las personas con discapacidad. Nos comprometemos a tomar las medidas pertinentes para que, hechos como el sucedido, no se repitan”.

- 38.** En consideración de los antecedentes expuestos, se verifica que existe un cumplimiento parcial y defectuoso, ya que no se ejecutaron las medidas en su totalidad ni en los tiempos establecidos en la sentencia de acción de protección. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, para establecer el cumplimiento defectuoso de una medida,

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 146-14-SEP-CC de 01 de octubre de 2014. Ver Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. “Disculpas por violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario”, resolución No. A/74/147 de 12 de julio de 2019, p. 4.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del caso Torres Millacura y otros vs. Argentina, párr. 172.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 64-18-IS/21, 21 de julio de 2021, párr. 32 y 33.

deben configurarse dos elementos: i) retardo en el cumplimiento; y, ii) falta de justificación para el retardo.¹⁶ Bajo este panorama, se verifica que la primera medida se cumplió de manera defectuosa ya que se reincorporó a la funcionaria por un lapso de dos años y no se cumplió con la condición del concurso de méritos; la segunda medida se cumplió de manera parcial y tardía, y la tercera no se cumplió.

- 39.** Finalmente, y en relación a las demás pretensiones de la accionante señaladas en el párrafo 15 *ut supra*, independientemente de las que ya han sido verificadas dentro de esta sentencia, este Organismo recuerda que cuando se plantea una demanda de incumplimiento de sentencia, “*la Corte Constitucional debe iniciar su análisis sobre si se ha cumplido o no con aquello que fue ordenado en la parte resolutive de la decisión objeto de la acción*”¹⁷. Además, la acción de incumplimiento tiene por objeto verificar la ejecución de las sentencias constitucionales sobre la base de la documentación aportada en el proceso y disponer las medidas pertinentes en caso de inejecución o defectuosa ejecución¹⁸, y en el presente caso no se aprecian razones suficientes que justifiquen otorgar medidas de reparación adicionales a las concedidas en la sentencia de acción de protección examinada.

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.** Declarar el cumplimiento parcial y defectuoso de la sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, y ratificada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí, el 28 de enero de 2019. En tal virtud, se ordenan las siguientes medidas:
 - a)** Que se deje sin efecto la resolución N° GADMFA-011-2021, de fecha 15 de julio de 2021, acerca de la terminación del contrato de servicios ocasionales de la señora Carlota Germania Álvarez Véliz.
 - b)** Que el GAD Municipal del Cantón Flavio Alfaro, por medio de la autoridad nominadora, reincorpore a su lugar de trabajo a la señora Carlota Germania Álvarez Véliz, bajo las mismas condiciones, remuneración y calidad que venía ostentando, hasta que exista un ganador dentro de un concurso de méritos y oposición para el puesto que se encontraba desempeñando, en el plazo máximo de 30 días desde la notificación de esta sentencia. Si no fuera posible reincorporar a la accionante por razones de imposibilidad fáctica o jurídica, se deberá reubicarla a un cargo con similares condiciones, remuneración y calidad, lo cual deberá ser informado inmediatamente a esta Corte.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 015-10-SIS-CC de 23 de septiembre de 2010; sentencia No. 24-15-IS/20 de 16 de diciembre de 2020, párr. 21.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 54-18-IS/22, de 17 de agosto de 2022, párr. 16.

¹⁸ *Ibidem*.

- c) Que el Tribunal Contencioso Administrativo realice una nueva liquidación considerando los valores adeudados en cuanto a la liquidación anteriormente practicada en la acción de protección No. 13322-2018-00357, las remuneraciones y demás beneficios legales que le corresponden a partir de la segunda terminación del contrato de servicios ocasionales, es decir de la notificación de la resolución N° GADMFA-011-2021, de fecha 15 de julio de 2021.
- d) Que se paguen los aportes al IESS, correspondientes a las remuneraciones de diecinueve meses desde la segunda desvinculación del GAD, en el plazo máximo de 30 días desde la notificación de esta sentencia.
- e) Que la entidad demandada emita las respectivas disculpas públicas en el término de 15 días desde la notificación de esta sentencia. El GAD publicará las disculpas durante 15 días en el portal, página web y todas las redes sociales oficiales de la Institución. Una vez cumplidos estos plazos remitirá un informe de cumplimiento a este Organismo. El texto a ser publicado a manera de disculpas públicas es el siguiente:

“A nombre del GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro, Provincia de Manabí, y en cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Constitucional dentro de la causa No. 23-22-IS, pedimos disculpas públicas a la señora Carlota Germania Álvarez Véliz por haber inobservado la estabilidad laboral especial a favor de las personas con discapacidad. Nos comprometemos a tomar las medidas pertinentes para que, hechos como el sucedido, no se repitan”.

- 2. Llamar la atención al GAD Municipal de Flavio Alfaro de Manabí, por inobservar los parámetros de cumplimiento de la sentencia No. 13322-2018-00357 dictada el 14 de diciembre del 2018 por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro de Manabí, confirmada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Manabí y advertir que el incumplimiento de las sentencias judiciales es sancionado por la ley¹⁹.
- 3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹⁹ Constitución del Ecuador. Art. 75.

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 23-22-IS/23**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Alí Lozada Prado**

1. Formulo este voto salvado porque, respetuosamente, disiento con la sentencia de mayoría que declara el cumplimiento parcial y defectuoso de la sentencia materia de la acción de incumplimiento 23-22-IS. Las razones de mi discrepancia se sintetizan a continuación.
2. La mencionada sentencia declaró el incumplimiento de la primera medida de reparación constante en la acción de protección N.º 13322-2018-00357, que dispuso lo siguiente:

[El] *GAD Municipal del cantón Flavio Alfaro, por medio de la Autoridad Nominadora, [...] reincorpore [a la accionante, Carlota Germania Álvarez Veliz] a su lugar de trabajo, bajo las mismas condiciones [...], hasta que exista un ganador dentro de un concurso de méritos y oposición para el puesto que se encontraba desempeñando.*

3. El incumplimiento se estableció porque, si bien la accionante fue reincorporada, luego fue desvinculada mediante un acto ulterior que afectaría al fallo, lo que está expresamente prohibido en el artículo 22.5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
4. Al respecto, se debe considerar que el municipio reincorporó a la accionante al cargo que desempeñaba (técnico de contabilidad) en la modalidad de contrato de servicios ocasionales, es decir, en la misma modalidad en la que había trabajado previamente.
5. También se debe tener en cuenta que, luego de más de dos años a partir de la reincorporación, el municipio realizó el análisis sobre la procedencia de la creación del puesto de técnico de contabilidad y concluyó que no existía una necesidad institucional para el efecto ni disponibilidad presupuestaria.
6. Con estos antecedentes, surge la pregunta de si, para cumplir la citada medida de reparación (párr. 2 *supra*), el municipio estaba obligado a crear un puesto.
7. Considero que no existía esta obligación y que la disposición relativa a que la accionante permanezca en el cargo “*hasta que exista un ganador dentro de un concurso de méritos y oposición para el puesto que se encontraba desempeñando*” debe entenderse en el sentido de que, si se creaba el puesto, la accionante no podía ser desvinculada hasta que se declarase a una persona ganadora del concurso. De forma que el texto citado se refería a la temporalidad de la medida y no creaba una obligación adicional.
8. Por lo dicho, concluyo que la decisión de no crear el puesto de técnico de contabilidad, adoptada más de dos años después de la reincorporación de la accionante y de la que se derivó su desvinculación, no se relaciona directamente con la medida de reparación en

cuestión y, por lo tanto, no constituye el tipo de acto ulterior prohibido por el artículo 22.5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

9. Finalmente, cabe aclarar que, si la decisión de no crear el puesto hubiese vulnerado los derechos fundamentales de Carlota Germania Álvarez Veliz, la acción de incumplimiento no era la pertinente para que así se lo declare.
10. En conclusión, opino que se debió establecer el cumplimiento de la citada medida de reparación y desestimar las pretensiones de la demanda de acción de incumplimiento.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 23-22-IS, fue presentado en Secretaría General el 13 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 15:18; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 23-22-IS/23**VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

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

Sobre el cumplimiento de la sentencia

1. La sentencia dictada por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, y ratificada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí, el 28 de enero de 2019, objeto de la presente garantía jurisdiccional, en cuanto a la medida de reparación, en lo pertinente, dispone lo siguiente:

5.1.- Que el GAD MUNICIPAL DEL CANTÓN FLAVIO ALFARO, por medio de la Autoridad Nominadora, le reincorpore a su lugar de trabajo, bajo las mismas condiciones, remuneración y calidad que venía ostentando y desempeñando hasta el momento de la notificación con el Memorando No. DA-ECM-FA-2016 de 30 DE MAYO del 2016, y del documento con el que se efectivizó la decisión de dar por terminación del contrato de trabajo de la señora CARLOTA GERMANIA ALVAREZ VÉLIZ, signado con el No. No. 141/2016-DTH-JJBL-2016 de fecha 2 de JUNIO del 2016, suscrito por el DIRECTOR DE TALENTO HUMANO Tlgo. Jady Joel Bravo Loor, hasta que exista un ganador dentro de un concurso de méritos y oposición para el puesto que se encontraba desempeñando.

2. En la sentencia 23-22-IS/23, se aceptó la acción de incumplimiento por considerar que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Flavio Alfaro incumplió la referida medida por no convocar a concurso de méritos y oposición dentro de la institución y por expedir la resolución No. GADMFA-011-2021 mediante la cual se desvinculó a la accionante de su puesto de trabajo.
3. Para fundamentar dicha afirmación, sostiene que la resolución No. GADMFA-011-2021 constituyó un acto ulterior a la sentencia de la acción de protección, pues desconoció que la accionante debía ser reintegrada a su puesto de trabajo hasta que exista un ganador de un concurso de méritos y oposición.
4. La sentencia de mayoría considera que la accionante, debido a su condición de discapacidad, goza de una estabilidad laboral especial. Así, analiza que la desvinculación de la accionante constituyó “un acto ulterior a la sentencia de acción de protección que incumplió dicho fallo, pues desconoció que la accionante debía ser reintegrada a su puesto de trabajo hasta que exista un ganador de un concurso de méritos y oposición”. Concluye que al haber sido reintegrada en un inicio a la

accionante y luego haberla desvinculado, existiría un cumplimiento defectuoso de la medida.

5. Al contrario de lo sostenido en la sentencia de mayoría, considero que la resolución No. GADMFA-011-2021, mediante la cual se desvinculó a la accionante de su puesto de trabajo, no constituyó un acto ulterior al cumplimiento de la medida, sino un hecho sobreviniente, puesto que el fundamento de ese informe consistió en la certificación de la Dirección de Talento Humano y la Dirección Financiera de la institución, que certificaron que no existe necesidad institucional, ni disponibilidad económica para la convocatoria del concurso de méritos y oposición¹.
6. Así pues, la falta de la necesidad institucional y disponibilidad económica constituyen nuevos presupuestos en los hechos del caso que no existieron al momento de resolver la acción de protección de origen. Bajo este presupuesto, este Organismo ha determinado que se encuentra imposibilitado de analizar hechos sobrevinientes que surjan después de la sentencia que se exige su cumplimiento².
7. En tal virtud discrepo con la sentencia de mayoría, dado que la medida alternativa que se dicta señala que el “*GAD Municipal del Cantón Flavio Alfaro, por medio de la autoridad nominadora, reubique a la señora Carlota Germania Álvarez Véliz, bajo las mismas condiciones, remuneración y calidad que venía ostentando*”. Esta medida desconoce las certificaciones de la Dirección de Talento Humano y la Dirección Financiera y, a pretexto de reparación, obliga a que el GAD Municipal del Cantón Flavio Alfaro cree un cargo público que no se requiere, recayendo nuevamente en una imposibilidad de carácter legal para el cumplimiento de la sentencia.
8. Así considero que la sentencia de mayoría se extralimita en el análisis del caso y que la accionante contaba con las vías y/o mecanismos legales para exigir el cumplimiento de sus pretensiones expuestas en la presente causa, y no ser analizadas a través de la presente acción de incumplimiento de sentencia.
9. Por los motivos anteriormente expuestos, considero que la presente acción de incumplimiento de sentencia debió ser rechazada; razón por la cual emito el presente voto salvado.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

¹ Véase el párrafo 25, literales a), b), c), d), e) y f) de la sentencia de mayoría.

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 49-19-IS/21, de 15 de diciembre de 2021, párrafos 37 y 38.

Razón: Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 23-22-IS, fue presentado en Secretaría General, el 15 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 17:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 23-22-IS/23**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Respetando la decisión de mayoría, me aparto de la sentencia No. **23-22-IS/23**, por las consideraciones que se desarrollan a continuación:
2. La accionante alega el incumplimiento de la sentencia dictada el 14 de diciembre de 2018 por el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Flavio Alfaro, y ratificada por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Manabí, sobre las medidas de reparación que consistían en: (i) el reintegro de la accionante a su lugar de trabajo, bajo las mismas condiciones hasta que exista un ganador dentro de un concurso de méritos y oposición para el puesto que se encontraba desempeñando, (ii) el pago de las remuneraciones y demás beneficios legales dejadas de percibir, y (iii) las disculpas públicas a favor de la accionante.
3. Sobre el supuesto incumplimiento de la primera medida, el GAD Municipal de Flavio Alfaro manifestó que la accionante fue restituida a su puesto de trabajo el 26 de junio de 2019, con lo que se dio cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de 14 de diciembre de 2018. Pero luego de dos años, después del procedimiento administrativo correspondiente, se constató que no existía la necesidad institucional para ocupar el puesto de “técnico en contabilidad”, ni la disponibilidad económica para organizar un concurso de méritos y oposición; por lo que, se dio por terminado el contrato de servicios ocasionales de la accionante el 12 julio del 2021, después del cumplimiento del contrato ocasional.
4. En la sentencia de mayoría, se afirma que el incumplimiento se verificó con la segunda desvinculación de la accionante, y que esto se constituye en un acto ulterior a la sentencia de 14 de diciembre de 2018, al haberse desconocido que la accionante debía mantenerse en su puesto de trabajo hasta que exista un ganador de un concurso de méritos y oposición. Sobre esta consideración, la Corte realiza un análisis de los hechos ulteriores para justificar que no debió darse la segunda desvinculación laboral, debido a la condición de discapacidad de la accionante, y la estabilidad laboral especial establecida en el 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades (LOD)¹. Además, se pronuncia sobre el presunto incumplimiento del concurso de mérito y oposición conforme a la Ley Orgánica de Servicio Público.
5. Considero que, a través de una acción de incumplimiento, no se deben analizar actos ulteriores a la sentencia cuyo cumplimiento se persigue, porque los hechos nuevos o posteriores, no pueden ser verificados mediante ésta garantía y podrían ser reclamados mediante otros medios judiciales. En el presente caso, la segunda desvinculación sobrevino de un hecho nuevo expuesto por el GAD Municipal, al informar que no disponía de los recursos para la organización del concurso y tampoco existía la

¹ LOD, artículo 51 “Estabilidad laboral.- Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo”.

necesidad institucional para mantener el cargo. En consecuencia, la decisión del GAD Municipal de terminar la relación laboral se basó en nuevos hechos que no fueron analizados en la sentencia cuyo cumplimiento se exige. En todo caso, la accionante tenía otros mecanismos procesales eficaces para impugnar la nueva decisión.

6. En virtud de lo anterior, se observa que, a través de la acción de incumplimiento, esta Corte no puede pronunciarse sobre la *estabilidad laboral* de la accionante, con referencia a nuevos hechos; pues, este análisis no le correspondió al juez de instancia que ya dictó una sentencia que gozaba de cosa juzgada, y las medidas ordenadas no cubrían eventos posteriores a lo alegado en la acción de protección de origen.
7. Considero que la Corte no debió pronunciarse sobre los hechos posteriores, ya que la accionante (i) alegó un nuevo argumento sobre la estabilidad laboral reforzada en una acción de incumplimiento, y (ii) requirió un pronunciamiento sobre la falta de convocatoria del concurso de mérito y oposición. Cuando se conoce una acción de incumplimiento de sentencias, corresponde únicamente hacer cumplir de manera estricta lo dictado por los jueces en materia constitucional, tal como se dispone en los artículos 162 al 164 de la LOGJCC.
8. Por lo expuesto, la acción de incumplimiento No. **23-22-IS** debió ser desestimada.

RICHARD
OMAR
ORTIZ
ORTIZ



Firmado digitalmente por
RICHARD OMAR ORTIZ ORTIZ
Fecha: 2023.03.28 07:05:51
A3BC

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 23-22-IS, fue presentado en Secretaría General el 15 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 17:25; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

2322IS-546d2

**Caso Nro. 23-22-IS**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos salvados que antecede fue suscrito el día miércoles veintidós de marzo de dos mil veintitres por el Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado y la jueza constitucional, Carmen Corral Ponce; y, el día viernes veinticuatro de marzo de dos mil veintitres por el juez constitucional, Richard Ortiz Ortiz, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 210-17-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

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

CASO No. 210-17-EP

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

SENTENCIA No. 210-17-EP/23

Tema: En la presente sentencia, la Corte analiza la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por parte de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, que rechazó el recurso de apelación interpuesto por el accionante en un proceso de *habeas corpus*. Tras el análisis, se declara la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque la sentencia no cumple con el criterio de suficiencia motivacional.

I. Antecedentes

Del proceso penal de origen

1. El 11 de mayo de 2016¹, la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente Penal con sede en el cantón El Guabo, provincia de El Oro, emitió auto de llamamiento a juicio en contra de los procesados Paul Francisco Ullauri Peña, Salvador Roca Enrich, David Timoneda y la compañía ROS ROCA INDOX CRYO-ENERGY S.L SOCIEDAD UNIPERSONAL (“**la compañía**”), en calidad de autores directos, y de Lucian Vlad, en calidad de cómplice, por el delito de paralización de servicio público, tipificado y sancionado en el artículo 346² del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”). Además, ratificó la medida cautelar de prisión preventiva en su contra.
2. Mediante parte policial No. DNJCP6013550, de fecha 10 de mayo de 2016, se puso en conocimiento de la aprehensión de Paúl Francisco Ullauri Peña.

¹ Dentro de la causa penal No. 07259-2015-00140, el 05 de noviembre de 2015, el Fiscal de El Oro formuló cargos contra Paúl Francisco Ullauri Peña, Salvador Roca Enrich y la compañía, por el presunto delito de paralización de servicio público. Además, solicitó medida de prisión preventiva para Paúl Francisco Ullauri Peña y Salvador Roca Enrich. El día 03 de febrero de 2016, se llevó a cabo la audiencia de vinculación a la instrucción fiscal y causa penal, haciéndola extensiva a los ciudadanos David Timoneda y Lucian Vlad. El 17 de marzo de 2016, se realizó la audiencia preparatoria de juicio y de sustentación de dictamen. El Fiscal emitió un dictamen acusatorio en contra de Paul Francisco Ullauri Peña, Salvador Roca Enrich, David Timoneda y la compañía, en calidad de autores directos, y Lucian Vlad, en calidad de cómplice, por el delito de paralización de servicio público. En la misma audiencia se ratificaron las medidas cautelares dictadas en la audiencia de formulación de cargos.

² **Art. 346.**-Paralización de un servicio público.-La persona que impida, entorpezca o paralice la normal prestación de un servicio público o se resista violentamente al restablecimiento del mismo; o, se tome por fuerza un edificio o instalación pública, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

3. En la sentencia anunciada de manera oral el 08 de noviembre de 2016³ y reducida a escrito el 20 de enero de 2017, el Tribunal de Garantías Penales del cantón Machala, provincia de El Oro, declaró la culpabilidad del ciudadano Paul Francisco Ullauri Peña, como autor mediato del delito de paralización del servicio de distribución de combustibles (artículo 262⁴ del COIP), imponiéndole una pena privativa de libertad de un año y una multa de cuatro salarios básicos unificados del trabajador en general. Además, declaró la culpabilidad de la compañía por el delito tipificado y sancionado en el artículo 262 del COIP, en concordancia con el artículo 267⁵ ibidem, imponiéndole una multa de mil salarios básicos unificados del trabajador en general, junto a las sanciones de disolución de la compañía y la prohibición de contratar con el Estado, en forma definitiva.
4. En contra de esta decisión, el apoderado y procurador judicial de la compañía y el procesado, Paúl Francisco Ullauri Peña, interpusieron recursos de apelación. Ambos recursos fueron negados el 18 de abril de 2017 por la Sala de Garantías Penales y Tránsito de la Corte Provincial de El Oro⁶.
5. El 04 de mayo de 2017, el procesado, Paúl Francisco Ullauri Peña, recuperó su libertad, al haber cumplido la totalidad de la pena.
6. En contra de la sentencia dictada por la Corte Provincial, Paúl Francisco Ullauri Peña, Carlos Efraín Chávez Mora, en calidad de abogado defensor y procurador judicial de la compañía, y el procurador judicial del Ing. José Luis Cortázar Lascano, gerente general subrogante de EP PETROECUADOR, interpusieron recursos de casación, los cuales fueron inadmitidos en auto de fecha 20 de junio de 2018, dictado por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial, Tránsito, Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Nacional de Justicia.
7. El 17 de septiembre de 2018, el procurador judicial de la compañía y Paúl Francisco Ullauri Peña presentaron acciones extraordinarias de protección (Caso No. 2650-18-EP), las cuales fueron inadmitidas a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de fecha 26 de junio de 2019.

Del proceso constitucional de *habeas corpus*

³ Hasta esa fecha, tenía seis meses de privación de libertad si se cuenta desde su fecha de aprehensión, esto es, 10 de mayo de 2016.

⁴ **Art. 262.**-Paralización del servicio de distribución de combustibles.-La persona que paralice o suspenda de manera injustificada el servicio público de expendio o distribución de hidrocarburos o sus derivados, incluido el gas licuado de petróleo y biocombustibles, será sancionada con pena privativa de libertad de seis meses a un año.

⁵ **Art. 267.**-Sanción a la persona jurídica.-Si se determina responsabilidad penal de la persona jurídica por las acciones tipificadas en esta Sección será sancionada con multa de quinientos a mil salarios básicos unificados del trabajador en general y clausura temporal o definitiva de sus locales o establecimientos, dependiendo de la cuantía y reincidencia.

⁶ Además, se ratificó la reparación integral a favor de EP PETROECUADOR, identificada como víctima, disponiéndose el pago de daños y perjuicios ocasionados en un monto de \$ 1'943.603,00, que debe ser asumido en forma solidaria por las partes sentenciadas.

8. El 10 de noviembre de 2016, el señor Ullauri Peña presentó una acción de *hábeas corpus* contra los jueces del Tribunal de Garantías Penales de El Oro, por considerar que no estaba ejecutoriada la sentencia en su contra y porque ya no se cumplía el requisito consignado en el numeral 4) del artículo 534 del COIP⁷ para la privación preventiva de la libertad.
9. El 14 de noviembre de 2016, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar (“**Sala Multicompetente**”), declaró sin lugar la acción de *hábeas corpus*. Inconforme con la decisión, el señor Ullauri Peña interpuso recurso de apelación.
10. La Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Especializada**”), el 22 de diciembre de 2016, dictó sentencia desechando el recurso de apelación interpuesto.

De la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de apelación dictada en el proceso de *hábeas corpus*

11. El 17 de enero del 2017, Paúl Francisco Ullauri Peña (“**el accionante**”), por sus propios derechos, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida el 22 de diciembre de 2016 por la Sala Especializada⁸, dentro de la acción de *hábeas corpus* N.º 17721-2016-1637.
12. El 04 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, admitió a trámite la acción presentada y correspondió su conocimiento al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera. Con fecha 04 de octubre de 2017, el juez sustanciador avocó conocimiento del caso y dispuso que los jueces de la Sala Especializada emitan un informe sobre los fundamentos de la acción extraordinaria de protección, el cual fue remitido el 16 de octubre de 2017.
13. Posteriormente, una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. En auto de fecha 08 de marzo de 2022, avocó conocimiento y solicitó a la Unidad Judicial que también remita un informe en el que precise la situación actual del procesado⁹ y del proceso No. 07259-2015-00140 (paralización de un servicio público), el cual fue remitido el 17 de marzo de 2022.

⁷ **Art. 534.**-Finalidad y requisitos.- Para garantizar la comparecencia de la persona procesada al proceso y el cumplimiento de la pena, la o el fiscal podrá solicitar a la o el juzgador, de manera debidamente fundamentada, que ordene la prisión preventiva, siempre que concurran los siguientes requisitos: 4. Que se trate de una infracción sancionada con pena privativa de libertad superior a un año.

⁸ La sentencia fue notificada el 22 de diciembre de 2016.

⁹ Mediante parte policial No. DNJCP6013550, de fecha 10 de mayo de 2016, se puso en conocimiento de la aprehensión de Paúl Francisco Ullauri Peña, es decir, desde esta fecha se contabiliza su tiempo de prisión preventiva.

II. Competencia

14. 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 del Ecuador (“**Constitución**”), en concordancia con los artículos 58 al 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Alegaciones de las partes

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

15. El accionante alega que se vulneraron los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación, a la seguridad jurídica y a la libertad, contenidos en los artículos 76 numeral 7 literal 1), 82 y 66 numeral 29 literal a) de la Constitución, respectivamente.
16. Sobre la presunta vulneración a la garantía de motivación, el accionante manifiesta que “[...] *no existen explicaciones sólidas respecto la pertinencia de ciertas disposiciones invocadas ante los hechos puestos a conocimiento*”. Añade que en el considerando “Análisis del Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia”, “[...] *existe una simple copia de varios textos normativos recogidos no solo en la Constitución de la República sino además en Tratados Internacionales*” y una “*copia [de] las normas Constitucionales e infraconstitucionales que regula [sic] la acción de hábeas corpus*”, sin explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.
17. Respecto a la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, el accionante hace alusión al numeral 1 del artículo 77 de la Constitución, enfatizando que la privación de libertad procederá por orden de juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades establecidas en la ley. A continuación, se remite a lo establecido en el numeral 4 del artículo 534 del COIP y manifiesta que un requisito para ordenar la prisión preventiva es que se trate de una infracción sancionada con pena privativa de libertad superior a un año. Señala que la Sala Especializada “[...] *no hizo una valoración correcta [porque] la variación del tipo penal [del artículo 346 al 262 del COIP] impide que la prisión preventiva, como acto previo a la resolución en firme se mantenga, pues por mandato constitucional se enervó, mantenerla es afectar mis derechos de seguridad jurídica y derechos de libertad*”.
18. Alega que se ha vulnerado su derecho a la libertad, porque “[...] *si bien la sentencia de segundo nivel en la acción de hábeas corpus recoge, de forma totalmente desordenada y no articulada, normas referentes al derecho a la libertad, no pondera dicha prerrogativa frente al caso en análisis*”. Añade que esta sentencia “[...] *al desconocer que el conflicto debe ser conocido y resuelto mediante la acción de hábeas corpus, atenta contra la irreversibilidad del derecho a la libertad, conculcándolo*”.

19. Con lo expuesto, su pretensión es: (i) que se admita a trámite la acción extraordinaria de protección; (ii) que se declare procedente la acción extraordinaria de protección y se enmiende el error que conlleva a la vulneración de derechos constitucionales, cometido por la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia; y, (iii) que se califique la prolongación de la privación de la libertad del compareciente como ilegal y arbitraria, derivando en su inmediata libertad.

3.2 Argumentos de la parte accionada

20. En su informe de descargo de fecha 16 de octubre de 2017, los jueces de la Sala Especializada, Miguel Jurado Fabara, Luis Enríquez Villacrés y Sylvia Sánchez Insuasti manifiestan que, respecto a la alegación del accionante sobre la presunta vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, “[...] *los argumentos sobre los que versó la acción constitucional de hábeas corpus, fueron contestados en derecho*”.
21. Añaden que el fallo dictado por la Sala Especializada “[...] *contienen un análisis prolijo tanto de los presupuestos fácticos y su adecuación al derecho aplicado, y sobre la base de ambos presupuestos se arribó a la decisión que por unanimidad se adoptó*”. Además, señalan que cumplió “[...] *con la finalidad del recurso de apelación que es precautelar la tutela judicial efectiva de los derechos de las partes, [...] siendo una verificación tanto del relato fáctico como del derecho aplicado, lo que conlleva una revisión integral de la sentencia y permite tener certeza del derecho aplicado dentro de la causa*”.
22. Sobre la presunta vulneración del derecho a la libertad, precisan que “[...] *existen mecanismos contenidos en la ley procesal penal, que eran los adecuados para el planteamiento de la defensa del procesado, más aún cuando el acto por el que se dispuso esta medida cautelar personal privativa de la libertad cumple los presupuestos legales para su imposición, que permiten determinar su dictación justa, legal y legítima*”.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1 Planteamiento de los problemas jurídicos

23. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental¹⁰.
24. Revisada la demanda, respecto de los argumentos del accionante sobre la presunta vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y a la libertad, esta Corte encuentra que este pretende que se examine el fondo de la sentencia impugnada en lo relativo a su condición de libertad y a la actuación de la autoridad judicial de desconocer que el conflicto debía ser conocido y resuelto mediante la acción de *hábeas corpus*. Al

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2719-17-EP/21, de 08 de octubre de 2021, párr. 11.

respecto, no corresponde que, dentro del análisis de la acción extraordinaria de protección, esta Corte se pronuncie al respecto, pues sólo puede revisar el fondo de la decisión impugnada, de forma excepcional, cuando la acción tiene origen en un proceso de garantía jurisdiccional y siempre que verifique el cumplimiento de ciertos presupuestos¹¹.

25. En consecuencia, esta Corte circunscribirá su análisis a los cargos del accionante relativos a la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, a través del siguiente problema jurídico:

¿La sentencia dictada por la Sala Especializada adolece de insuficiencia porque no explicó la pertinencia de la aplicación de normas previstas en la Constitución, en tratados internacionales y en normas infra constitucionales a los hechos del caso?

4.2 Resolución del problema jurídico

¿La sentencia dictada por la Sala Especializada adolece de insuficiencia porque no explicó la pertinencia de la aplicación de normas previstas en la Constitución, en tratados internacionales y en normas infra constitucionales a los hechos del caso?

26. El accionante alega que la Sala Especializada, en su análisis, no explicó la pertinencia de la aplicación de normas previstas en la Constitución, en tratados internacionales y en normas infra constitucionales a los hechos del caso. Por consiguiente, corresponde a esta Corte determinar si la sentencia cuenta con una motivación suficiente.
27. El artículo 76 de la Constitución reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

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

28. La Corte Constitucional ha establecido que la garantía de la motivación se satisface cuando la decisión contiene una argumentación jurídica que cuente con una *“estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente”*¹².
29. Para cumplir con una fundamentación normativa suficiente, la motivación no puede limitarse a citar normas jurídicas¹³, sino que *“debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión,*

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61; sentencia No. 1499-17-EP de 22 de junio de 2022, párr. 31; sentencia No. 2376-17-EP/22 de 16 de noviembre de 2022, párr. 27.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 274-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019, párr. 46.

así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso”¹⁴. Por otro lado, respecto a la fundamentación fáctica suficiente, esta no se agota con la sola enunciación de los hechos, sino que debe existir un análisis de las pruebas con relación a la causa¹⁵.

- 30.** Con relación al criterio de “suficiencia”, esta Corte ha señalado que, en materia de garantías jurisdiccionales, esta implica que los jueces constitucionales deben realizar un “*análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [Y] únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...], podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido*”¹⁶.
- 31.** Además, al tratarse de una acción de hábeas corpus, la motivación exige a los operadores de justicia un estudio acorde a su objeto y naturaleza, mismo que se encuentra establecido en la Constitución, la LOGJCC y que ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional. Para tal efecto, al momento de dictar una sentencia, las y los jueces deben considerar, al menos, los siguientes parámetros:
- i.** *Análisis integral.*- cuando sea alegado o cuando las circunstancias lo requieran– las y los jueces deberán analizar: (i) la totalidad de la detención, (ii) las condiciones actuales en las cuales se encuentra la persona privada de libertad y (iii) y el contexto de la persona, en relación a si la persona pertenece a un grupo de atención prioritaria. En este sentido, dado que una medida de privación de libertad, que en un inicio era constitucional, podría convertirse en ilegal, arbitraria o ilegítima o ser implementada en condiciones que amenacen o violen los derechos a la vida o integridad de la persona, las y los jueces que conocen este tipo de acciones se encuentran obligados a verificar, en todo momento, que la detención no se haya tornado en arbitraria, ni derivada de una orden de detención ilegal¹⁷.
 - ii.** *Respuesta a las pretensiones relevantes.*- De igual forma, al momento en que las y los administradores de justicia motiven sus decisiones, estas deben responder a todas las pretensiones relevantes¹⁸ expuestas en la demanda o audiencia o que sean identificables del relato del accionante de acuerdo al objeto y naturaleza de la acción de hábeas corpus. En particular, se debe brindar una respuesta sobre las violaciones a derechos invocadas y a las reparaciones integrales que soliciten los accionantes. Así, estas pueden referirse, entre otros, a que se ordene su libertad considerando si esta es ilegal,

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, de 08 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹⁵ *Ibidem*, párr. 61.2.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/2 de 20 de octubre de 2021, párrs. 103 y 103.1.; sentencia No. 1499-17-EP/22 de 22 de junio de 2022, párr. 31; sentencia No. 2376-17-EP/22 de 16 de noviembre de 2022, párr. 29.

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, párr. 32.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 565-16-EP/21 de 03 de febrero de 2021, párr. 29.

arbitraria o ilegítima¹⁹, se dicten medidas para proteger su vida, salud²⁰ o integridad personal²¹ durante la privación de la libertad, sea esta en un centro de privación de la libertad, llevada a cabo por parte de particulares²² o en cualquier otro lugar donde la libertad de la persona se encuentre sustancialmente restringida sin que dicho lugar se califique necesariamente como un centro de detención²³.

- 32.** En la sentencia impugnada, esta Corte observa que la Sala Especializada, en el punto 4.1 de su decisión, hace alusión a los derechos de libertad como derechos fundamentales previstos en el Título Segundo de la Constitución, determinando su naturaleza y alcance. A continuación, en el punto 4.2, hace referencia al marco normativo que protege y garantiza el derecho a la libertad, en particular, los artículos 3, 9 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1 y 25 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 7, 9 y 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 9, 11, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos. En el punto 4.3, desarrolla el ámbito del derecho a la libertad en el marco de la Constitución, así como explica lo que se entiende por privación y restricción de libertad. En ese mismo punto, desarrolla la naturaleza jurídica y el alcance del *hábeas corpus*, citando los artículos 89 de la Constitución y 43 de la LOGJCC. Continúa su análisis haciendo alusión al derecho al debido proceso, particularmente a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 75, 76 y 77 de la Constitución.
- 33.** En el análisis sobre la procedencia de la acción de *hábeas corpus*, hace un recuento de que “[...] *la defensa calificó como arbitraria e ilegal la decisión del Tribunal de Garantías Penales de negar la petición respecto a que la medida cautelar de prisión preventiva no es aplicable al tipo penal por el que fue sentenciado ya que la sanción no excede de un año distinto del rango punitivo previsto para el tipo penal por el que fue llamado a juicio*”. Y, concluye estableciendo que:

“[...] la petición realizada por el accionante es de revocación de la medida cautelar, para esto, la legislación penal en su artículo 535 del Código Orgánico Integral Penal establece razones puntuales por las que se deja sin efecto la prisión preventiva, y ninguna de estas fue invocada, demostrada o verificada en la petición realizada por el accionante ante el tribunal, por lo que cabe la negativa dictada por el Tribunal de Garantías Penales y por lo tanto sus actuaciones se enmarcan dentro de los márgenes legales previstos.

[...] la privación de libertad fue dictada por la autoridad competente por ley determinada -no hay arbitrariedad-, en cumplimiento de las condiciones legales previamente establecidas -no es ilegal- siendo puesto a órdenes de la autoridad competente dentro del plazo legal establecido -no es ilegítima-”.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, párr. 83 (1).

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 209-15-JH/19 de 12 de noviembre de 2019.

²¹ Respecto a la protección de la integridad personal y vida en centros de privación de la libertad, véase el caso 365-18-JH.

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 166-12-JH/20 de 08 de enero de 2020.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 97.

34. De lo anterior, esta Corte determina que la sentencia dictada por la Sala Especializada no cumple con una fundamentación normativa suficiente porque, a pesar de enunciar varias normas jurídicas, no justifica cómo estas se aplican a los hechos ni a la pretensión del accionante en el caso. Por otro lado, se observa que la sentencia tampoco cuenta con una fundamentación fáctica suficiente, en virtud de la carencia de un análisis de los fundamentos del accionante con relación a su causa, limitándose a concluir que no se ha probado una razón para dejar sin efecto la medida cautelar de prisión preventiva y ratificando la decisión emitida por el Tribunal de Garantías.
35. Adicionalmente, este Organismo constata que la Sala Especializada no emitió una contestación a la pretensión relevante del accionante en el *habeas corpus*, sobre si cabía el mantenimiento de la medida cautelar de prisión preventiva luego de la audiencia de juicio cuando se emitió su decisión oral, en virtud de que el Tribunal de Garantías Penales del cantón Machala modificó el tipo penal por el cual fue declarado culpable el accionante, cuya pena no superaba el año; y, si, por consiguiente, esta medida se había tornado en ilegal o arbitraria.
36. Al respecto, es preciso mencionar que, aun cuando la privación de la libertad provenga de una orden legal dictada por autoridad legítima, esta puede convertirse en ilegal o arbitraria²⁴ si se exceden los límites establecidos en la normativa aplicable al caso concreto. Así, en el presente caso correspondía a los jueces pronunciarse respecto de si, a pesar de que la medida de prisión preventiva de libertad, en principio, fue legal, esta podría haberse tornado en ilegal y/o arbitraria cuando se dictó la sentencia oral condenatoria por el delito de paralización del servicio de distribución de combustibles, pues este prevé una pena privativa de libertad máxima de un año.
37. Por lo expuesto, en el caso bajo análisis, ante la falta de pronunciamiento sobre el argumento principal y objeto mismo de la acción; es decir, la supuesta ilegalidad y arbitrariedad de la medida de pena privativa de libertad tras haberse modificado el tipo penal por el cual fue declarado culpable, la motivación de la decisión dictada por la Sala Especializada no cumple con los parámetros mínimos establecidos en la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte Constitucional.
38. Por consiguiente, la Sala Especializada, en su sentencia, vulneró el derecho del accionante al debido proceso en la garantía de motivación por no cumplir con el criterio de suficiencia motivacional.

4.3 Reparación integral

39. Una vez que se ha determinado la vulneración del derecho constitucional del accionante, de conformidad al primer inciso del artículo 86 numeral 3 de la Constitución en

²⁴ Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 001-18-PJO-CC de 20 de junio de 2018. párr. 23 “(...) La privación de la libertad arbitraria (...) es aquella ordenada o mantenida sin otro fundamento que la propia voluntad o capricho de quien la ordena o ejecuta (...)”. Véase también la sentencia No. 207-11-JH/20 de 22 de julio de 2020, párr.32.

concordancia con los artículos 6.1 y 18 de la LOGJCC, corresponde establecer una reparación adecuada y en consonancia con las circunstancias particulares del caso.

40. Generalmente, frente a una vulneración de derechos fundamentales, procede el reenvío de la causa para que otro juzgador competente emita una nueva decisión judicial. Sin embargo, en este caso, el accionante fue condenado a un año de pena privativa de libertad y el 04 de mayo de 2017 recuperó su libertad, al haber cumplido la totalidad de la pena impuesta en la sentencia condenatoria. En consecuencia, al momento, el reenvío resulta inoficioso y esta Corte estima que la presente sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación de los derechos vulnerados.
41. Finalmente, esta Corte hace un llamado de atención a los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar y de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, por incumplir su deber de analizar la totalidad de la detención del accionante, de acuerdo con las alegaciones relevantes presentadas por este.

V. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección No. 210-17-EP, presentada por Paúl Francisco Ullauri Peña.
2. **Declarar** la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación.
3. **Declarar** que la presente sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación de los derechos vulnerados.
4. Llamar la atención a los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Cañar y de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia, por incumplir su deber de analizar la totalidad de la detención del accionante, de acuerdo con las alegaciones relevantes presentadas por este.
5. Devuélvase el expediente a la judicatura de origen.
6. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 210-17-EP/23**VOTO CONCURRENTE****Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con fundamento en el artículo 38 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presento mi voto concurrente respecto de la sentencia No. 210-17-EP/23, emitida en la sesión ordinaria del Pleno del Organismo realizada el miércoles 01 de marzo de 2023 (“*la sentencia*”).
2. Comparto el análisis de la sentencia para llegar a la conclusión de que la decisión impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación del accionante Paúl Francisco Ullauri Peña. También coincido en la consideración de que en este caso el reenvío de la causa resulta inoficioso. No obstante, considero que en el caso se cumplen los presupuestos establecidos en la sentencia 176-14-EP/19¹ para, de manera excepcional, entrar a conocer el mérito de la causa, y en ese sentido formulo este voto concurrente.
3. El primer presupuesto establece que: **i)** “*la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio*”. Conforme se desprende del análisis de vulneración de derechos realizado en la sentencia, existió una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, porque el tribunal de apelación incumplió con su deber de analizar la totalidad de las alegaciones del accionante relacionadas con la legalidad de su detención. Por lo tanto, el primer requisito se encuentra cumplido.
4. El segundo presupuesto exige que: **ii)** “*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*”. Como se desprende de los antecedentes procesales de origen, el asunto de fondo que se planteó con la acción de hábeas corpus consistió en cuestionar la legalidad de una medida cautelar de prisión preventiva, la cual, de acuerdo con las alegaciones del accionante, se habría tornado ilegal al momento en que la sentencia de primera instancia lo declaró culpable por un delito que establece una pena privativa de libertad menor a un año. El accionante expuso una justificación jurídica respecto de su alegación, al señalar que todavía no existía una sentencia ejecutoriada en su contra y que el artículo 534.4 del Código Orgánico Integral Penal solo admite la imposición de esta medida cautelar para delitos sancionados con una pena privativa de libertad superior a un año.
5. Tal como expone la sentencia mayoría, fueron justamente las alegaciones relacionadas con la legalidad de la medida cautelar las que no fueron atendidas con una motivación suficiente por parte del tribunal de apelación. Por lo tanto, desde mi perspectiva, al no haberse resuelto el punto central planteado a través de la acción de *hábeas corpus*, que

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19, de 20 de octubre de 2021, párr. 55, 56.

además se relaciona con los derechos a la libertad personal y presunción de inocencia del accionante, se observa que los hechos planteados en la acción constitucional de origen pueden constituir una vulneración de derechos. Por lo tanto, considero que se cumple con el segundo criterio.

6. El tercer presupuesto es que: **iii)** “*el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión*”. Este criterio también se cumple, ya que se ha constatado que el caso no ha sido seleccionado para revisión de este Organismo².
7. Por último, el cuarto presupuesto plantea que: **iv)** el caso cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo. En atención a este requisito, considero que la vulneración de derechos planteada a través de la acción de hábeas corpus, reviste de gravedad porque la discusión jurídica se centra en la legalidad de una medida cautelar de prisión preventiva. Al respecto, la Constitución establece una serie de principios y garantías que limitan la adopción de medidas de privación de libertad. Entre estas, la Constitución hace énfasis en la excepcionalidad de las medidas de privación de libertad, en la observancia estricta de criterios establecidos en la ley para su imposición³, así como en la observancia del principio de presunción de inocencia⁴. El fundamento de estas garantías parte del reconocimiento de que la privación de libertad constituye una medida drástica, que limita el derecho a la libertad personal. En consecuencia, considero que el caso plantea el análisis de un asunto de gravedad.
8. Por las razones expuestas, desde mi perspectiva, se cumplen todos los presupuestos para que la Corte Constitucional pueda, de oficio, realizar un control de mérito del caso y pronunciarse sobre el fondo del asunto de origen. En ese sentido, si bien comparto la decisión de aceptar la acción extraordinaria de protección planteada, estimo que la sentencia debió efectuar un control de mérito del caso, más aún cuando se declara que la sentencia constituye en sí misma una forma de reparación de los derechos vulnerados.

DANIELA

SALAZAR MARIN

Daniela Salazar Marín

JUEZA CONSTITUCIONAL

Digitally signed by

DANIELA SALAZAR MARIN

Date: 2023.03.21 12:13:37

-05'00"

² Esto puede ser verificado en el sistema de búsqueda casos de la Corte Constitucional, a través del siguiente enlace: <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaCausa.aspx?numcausa=0210-17-EP>

³ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 77, número 1.

⁴ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 77, número 2.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 210-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 09 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 15:21; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 210-17-EP/23**VOTO CONCURRENTES****Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez**

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 1 de marzo de 2023 aprobó la sentencia No. 210-17-EP/23 que resolvió la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el señor Paúl Francisco Ullauri Peña (en adelante “**el accionante**”), en contra de la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (en adelante “**la Sala**”).
2. Respetando los argumentos presentados en el voto de mayoría, se emite el presente voto concurrente.

I. Antecedentes y argumentos del voto concurrente

3. En la sentencia No. 210-17-EP/23, se aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por el accionante y se declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, reconocido en el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República (**CRE**), por incumplir con el criterio de suficiencia motivacional; en tanto, la suscrita jueza considera que por las alegaciones de la demanda de acción extraordinaria de protección debieron ser analizadas desde el criterio de congruencia motivacional¹, como se realiza a continuación.
4. En este aspecto, en la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante sostuvo que en la audiencia de juicio se planteó la discusión sobre la aplicación del tipo penal, siendo la tesis de la defensa el artículo 346 del Código Orgánico Integral Penal que hace alusión a la paralización de un servicio público genérico, a diferencia de cuando se habla del servicio público de hidrocarburos; tipo penal específico que se encuentra prescrito en el artículo 262 del mismo cuerpo de leyes, alegación que fue aceptada por el tribunal.
5. Expresa que, si bien estaba privado de su libertad, por orden de autoridad competente, revistiendo de legitimidad la disposición, “*ésta nacía de un pronunciamiento ajeno a la*

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 85-87: : La incongruencia ocurre cuando “*en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho) (...)*”. La incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, “*aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico (...)* Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.

estructuración normativa aplicable al caso, lo que conlleva a la ilegalidad del pronunciamiento al mantenerme privado de mi libertad, siendo objeto de un exceso y, hasta de un abuso de la privación de la libertad previo al acto jurisdiccional de sentencia en firme, abuso éste de poder que convierte la detención en una suerte de conculcar de forma arbitraria mi derecho a la libertad”.

6. En tal sentido, menciona que la Corte Nacional, sin fundamento lógico ni jurídico, falla *“desentendiéndose de expresas disposiciones supranacionales, constitucionales y legales, máxime que en la especie no estamos ante una “presunción” de arbitrariedad...”*.
7. Agrega que, los jueces no explicaron de forma sólida la pertinencia de ciertas disposiciones invocadas antes los hechos puestos a su conocimiento. En esa misma línea, expone que en el considerando *“Análisis del Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia”* de la sentencia impugnada *“(…) existe una simple copia de varios textos normativos recogidos no solo en la Constitución de la República sino además en Tratados Internacionales que regula (sic) la acción de hábeas corpus”*.
8. Finalmente, el accionante indica que la Sala reconoce que la medida cautelar de prisión preventiva cabe solo en conductas cuya pena supere el año, pero en su caso, ha sido sancionado con una pena que no supera el año.
9. En este contexto, el artículo 76 de la CRE dispone que en todo proceso en el que se determine derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso en el que se establece el derecho a la defensa, que incluye la siguiente garantía:

“l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivados. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”.
10. Así, la Corte Constitucional ha indicado 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”*². En ese mismo sentido, la Corte evidencia que un auto o sentencia se encuentra motivado cuando *“[G]uarda 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”*³.
11. Este Organismo, de manera específica, ha determinado que hay incongruencia cuando

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2344-19-EP/20, de 24 de junio de 2020, párr. 41.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1728-12-EP/19, de 02 de octubre de 2019, párr. 39.

en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico – ley o jurisprudencia – impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho). Ahora bien, la incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender el contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador⁴.

12. De la sentencia impugnada, en la presente acción extraordinaria de protección, se observa que está compuesta de: i) Antecedentes, ii) Trámite, iii) Fundamentación del accionante, iv) Análisis del Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia y v) resolución de la causa.
13. En relación al acápite iv, este Organismo advierte que la Sala realiza un análisis mediante subacápites respecto a la naturaleza del derecho a la libertad y en este aspecto su marco normativo en el derecho internacional como: 1) la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, 2) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3) Convención Americana sobre Derechos Humanos, 4) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En otro subacápite, analiza al derecho a la libertad en nuestro ordenamiento jurídico, la naturaleza del hábeas corpus y el derecho al debido proceso, haciendo referencia a la Constitución de la República, a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
14. Dentro del mismo acápite iv, literal b) la Sala realiza un análisis de procedencia del hábeas corpus, estableciendo que: *“la petición realizada por el accionante es de revocación de la medida cautelar, para esto, la legislación penal en su artículo 535 del Código Orgánico Integral Penal establece razones puntuales por las que se deja sin efecto la prisión preventiva, y ninguna de estas fue invocada, demostrada o verificada en la petición realizada por el accionante ante el tribunal, por lo que cabe la negativa dictada por el Tribunal de Garantías Penales y por lo tanto sus actuaciones se enmarcan dentro de los márgenes legales previstos”*.
15. Luego, cita el artículo 6 de la LOGJCC, indicando que las garantías jurisdiccionales deben ser utilizadas en los casos específicos determinados en la ley, y *“a la que no puede accederse sin fundamentos propios de cada garantía (...) pues deben dirigirse a demostrar que existe privación o restricción a la libertad, que puede atentar contra el derecho a la libertad, la vida, la integridad física y otros derechos conexos”*.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021. Párr. 86.

16. Finalmente, la Sala concluye que exponiendo que *“Analizado la actuación refutada por el accionante se puede disgregar que la privación de libertad fue dictada por la autoridad competente por ley determinada -no hay arbitrariedad-, en cumplimiento de las condiciones legales previamente establecidas -no es ilegal- siendo puesto a órdenes de la autoridad competente dentro del plazo legal establecido -no es ilegítima-, por lo tanto se descarta que existan motivos para declarar la procedencia de esta acción”*.
17. Por lo anotado y de la revisión integral de la sentencia impugnada, se desprende que los jueces accionados no realizaron ninguna argumentación, valoración o análisis que permita atender la alegación del señor Paúl Francisco Ullauri Peña, en relación a la aplicación del tipo penal contenido en el artículo 262 del Código Orgánico Integral Penal y su diferenciación con lo establecido en el artículo 346 ibidem.
18. En este aspecto, este Organismo ha establecido, mediante su jurisprudencia, parámetros adicionales que los jueces deben tener presente al momento de dictar sentencia en el marco de una acción de hábeas corpus⁵, lo que tampoco se constata en la decisión impugnada. En consecuencia, este voto considera que la sentencia objeto de la presente acción extraordinaria de protección contiene una incongruencia argumentativa frente al accionante, debido a que su alegación incidía significativamente en la resolución de la causa; y, frente al derecho, en virtud de la obligatoriedad que impone el sistema jurídico abordar su análisis con la finalidad de tutelar un derecho constitucional, evidenciando que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, en el vicio de incongruencia⁶.

HILDA
TERESA
NUQUES
MARTINEZ



Firmado digitalmente por
HILDA TERESA
NUQUES MARTINEZ

Teresa Nuques Martínez
JUEZA CONSTITUCIONAL

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias 207-11-JH/20, de 22 de julio de 2020, No. 565-16-EP/21, de 03 de febrero de 2021, No. 209-15-JH/19, de 12 de noviembre de 2019, No. 335-13-JP/20 de 12 de agosto de 2020.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 85-87: : La incongruencia ocurre cuando *“en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho) (...)*. La incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, *“aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico (...) Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.*

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, anunciado en la sentencia de la causa 210-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 16:07; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 210-17-EP/23**VOTO SALVADO****Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 1 de marzo de 2023, aprobó la sentencia N° 210-17-EP/23 (“sentencia de mayoría” o “decisión de mayoría”) la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Paúl Francisco Ullauri Peña (“accionante”) en contra de la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (“Sala”) en el marco del proceso N°. 17721-2016-1637.
2. En la sentencia de mayoría se acepta la demanda por evidenciar la violación del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por las siguientes consideraciones:

[L]a sentencia dictada por la Sala [...] no cumple con una fundamentación normativa suficiente porque, a pesar de enunciar varias normas jurídicas, no justifica cómo estas se aplican a los hechos ni a la pretensión del accionante en el caso. Por otro lado, se observa que la sentencia tampoco cuenta con una fundamentación fáctica suficiente, en virtud de la carencia de un análisis de los fundamentos del accionante con relación a su causa, limitándose a concluir que no se ha probado una razón para dejar sin efecto la medida cautelar de prisión preventiva y ratificando la decisión emitida por el Tribunal de Garantías.

[L]a Sala Especializada no emitió una contestación a la pretensión relevante del accionante en el hábeas corpus, sobre si cabía el mantenimiento de la medida cautelar de prisión preventiva luego de la audiencia de juicio cuando se emitió su decisión oral. [...].

[E]n el caso bajo análisis, ante la falta de pronunciamiento sobre el argumento principal y objeto mismo de la acción; es decir, la supuesta ilegalidad y arbitrariedad de la medida de pena privativa de libertad tras haberse modificado el tipo penal por el cual fue declarado culpable, la motivación de la decisión dictada por la Sala Especializada no cumple con los parámetros mínimos establecidos en la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte Constitucional.

3. Respetando los argumentos de la decisión de mayoría, disentimos de los mismos, pues a nuestro criterio la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2016 no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, por los motivos que expondremos a continuación.

I. Consideraciones

4. El accionante alega que la decisión impugnada no se encuentra motivada en virtud de que:

No existen explicaciones sólidas respecto la pertinencia de ciertas disposiciones invocadas ante los hechos puestos a conocimiento, vemos que existe una simple copia de varios textos normativos recogidos no solo en la Constitución de la República sino además en Tratados Internacionales, empero no se explica ni en ese considerando ni en ninguna parte del fallo, "la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho."

5. En este contexto, de conformidad con el argumento referido *ut supra* se procederá a analizar la decisión impugnada a fin de determinar si esta adolece del vicio motivacional de insuficiencia por no explicar la pertinencia de la aplicación de normas constitucionales, convencionales e infraconstitucionales a los hechos del caso y por no contestar los argumentos del accionante.
6. De la revisión integral de la decisión impugnada se desprende que la Sala estructura la sentencia en cuatro acápites: 1. Antecedentes de la causa; 2. Trámite; 3. Fundamentación del accionante; 4. Análisis del Tribunal de la Sala; y 5. Decisión.
7. Por ser necesarios para la resolución del problema jurídico, se detallarán y examinarán los acápites 3 y 4 de la decisión impugnada. Así, en el tercer acápite, la Sala detalla la fundamentación del recurso de apelación del accionante:

7.1 El accionante fue procesado por un presunto ilícito de suspensión de servicio público, dictándose en su contra auto de llamamiento a juicio por considerar que era responsable del ilícito y por cuanto el tipo penal acusado contempla una sanción de uno a tres años se dispuso su prisión preventiva.

7.2 El Tribunal de Garantías Penales condenó a Paúl Ullauari por considerarlo autor del delito tipificado en el artículo 262 del [COIP], cambio que a su consideración, genera una serie de conflictos por cuanto el tipo penal por el que se lo sentencia prevé un rango punitivo que oscila entre seis meses y un año: por lo tanto, no correspondía mantener la medida cautelar de prisión preventiva, como erradamente sostuvo el tribunal de garantías penales, porque no se cumplen los presupuestos del artículo 534.4 del [COIP].

7.3 El accionante presenta la acción de hábeas corpus [...] que se niega bajo el argumento que cuando existe sentencia condenatoria la privación de la libertad tiene el carácter de pena y la persona responsable comienza a cumplirla, lo que contraría lo dispuesto en el artículo 646 del Código Orgánico Integral Penal (pena anticipada).

7.4 Insiste en que el objeto el hábeas corpus se halla establecido de acuerdo a la [LOGJCC] y en específico en su artículo 45, en el que se refiere a una presunción, pero en el presente caso no existe presunción sino una evidente ilegalidad y arbitrariedad por el cambio del tipo penal.

7.5 El accionante considera que el artículo 535 del Código Orgánico Integral Penal también prevé la posibilidad de revocar la prisión preventiva cuando el tipo penal no permita su aplicación.

8. En atención a los argumentos resumidos, la Sala en primer lugar enuncia el derecho a la libertad y por consiguiente, cita disposiciones pertinentes a este derecho contenidos, en

lo principal, en la Constitución de la República del Ecuador, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En segundo lugar, transcribe los artículos 89 de la Carta Magna y 43 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y finalmente, sobre la procedencia de la acción de hábeas corpus indica que:

Es necesario referir que la dictación, ratificación, revocación, modificación o sustitución de medidas cautelares se supedita a las exigencias que la ley establece para cada mecanismo.

Ahora, la petición realizada por el accionante es de revocación de la medida cautelar, para esto, la legislación penal en su artículo 535 del [COIP] establece razones puntuales por las que se deja sin efecto la prisión preventiva, y ninguna de estas fue invocada, demostrada o verificada en la petición realizada por el accionante ante el tribunal, por lo que cabe la negativa dictada por el Tribunal de Garantías Penales y por lo tanto sus actuaciones se enmarcan dentro de los márgenes legales previstos.

Analizada la actuación refutada por el accionante se puede disgregar que la privación de libertad fue dictada por la autoridad competente por ley determinada -no hay arbitrariedad-, en cumplimiento de las condiciones legales previamente establecidas -no es ilegal- siendo puesto a órdenes de la autoridad competente dentro del plazo legal establecido -no es ilegítima-, por lo tanto se descarta que existan motivos para declarar la procedencia de esta acción.

9. Una vez expuestos los argumentos de la decisión impugnada, se observa que la Sala, enuncia normas referentes al derecho a la libertad por ser uno de los derechos que tutela la acción de hábeas corpus y para contestar el cargo detallado en el párrafo 7.5 del presente voto, enuncia el artículo 535 del Código Orgánico Integral Penal, el cual establece los supuestos en los cuales procede la revocatoria de la prisión preventiva e indica que “ninguna razón legal fue demostrada por el accionante”, por ello, determina que la prisión preventiva fue dictada en el marco de la normativa legal.
10. En cuanto a si la privación de libertad es ilegal, ilegítima o arbitraria, la Sala contestó que, la misma fue dictada por autoridad competente, en cumplimiento a las condiciones legales y que el procesado fue puesto a órdenes de la autoridad competente dentro del plazo legal establecido y con base en ello, descartó los cargos sintetizados en los puntos 7.1, 7.2, 7.3 y 7.4 *supra*.
11. En suma, se desprende que la Sala enunció las normas de la acción incoada y del derecho que ampara esta garantía, explicó que el artículo 535 del Código Orgánico Integral Penal no es aplicable pues el accionante no presentó argumentos que subsuman en ningún supuesto normativo y tras ello, concluyó que la privación de libertad, objeto principal de la pretensión, no fue ilegal, arbitraria o ilegítima. Lo anterior nos permite concluir que la decisión sí cuenta con una fundamentación normativa y fáctica suficiente, lo cual incluye la contestación a los cargos del accionante.

12. En conclusión y con base en los argumentos expuestos, concluimos que la sentencia dictada el 22 de diciembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia no vulnera la garantía reconocida en el artículo 76, número 7, letra l) de la Constitución de la República del Ecuador.

II. Conclusión

13. En mérito de lo señalado, consideramos que el Pleno de este Organismo debió desestimar la demanda de acción extraordinaria de protección N°. 210-17-EP por no existir violación de derechos constitucionales.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE

Firmado digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.03.22
09:43:12 -0500

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 210-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 15 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 17:01; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

021017EP-54615

**Caso Nro. 0210-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrentes y salvados que anteceden fueron suscritos el día martes veintiuno de marzo de dos mil veintitrés por el señor presidente Alí Lozada Prado y las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín y Teresa Nuques Martínez; y, jueves veintitrés de marzo de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 63-18-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO No. 63-18-EP

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

SENTENCIA No. 63-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima las acciones extraordinarias de protección presentadas en contra de la sentencia de 28 de octubre de 2017, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil; y, en contra del auto de 22 de noviembre de 2017, dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia emitidas en el marco de un proceso contencioso administrativo. La Corte no encuentra la vulneración al derecho al debido proceso en las garantías de no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento y de motivación.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 22 de noviembre de 2016, Jimmy Oscar Morán Ramírez y Edwin David Córdova Riera presentaron una acción subjetiva en contra de la viceministra de acuicultura y pesca, el subsecretario de acuicultura y la Procuraduría General del Estado con el fin de que se declare la nulidad de la resolución administrativa de 28 de julio de 2016.¹
2. El 28 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil (“Tribunal Distrital”), mediante sentencia, aceptó parcialmente la demanda y declaró la nulidad de la resolución administrativa de 28 de

¹ En la demanda se señaló como acto administrativo impugnado “la Resolución administrativa expedida en Manta el día 28 de Julio de 2016, dictada por la Viceministra de Acuicultura y Pesca (...) dentro del Recurso Extraordinario de Revisión signado con el No. RR-ACUACULTURA-001-2016, trámite que corresponde a un expediente administrativo, dentro del cual se efectuó la adjudicación de 18,27 hectáreas de zona de playa y bahía (...), mediante Resolución fechada 07 de agosto de 2014 (...) con el acto administrativo contenido en la ADJUDICACIÓN realizada a nuestro favor y con el pago realizado de las obras de infraestructura oportunamente se perfeccionó la adjudicación como tal, naciendo de este acto administrativo DERECHOS SUSTANTIVOS A NUESTRO FAVOR (...)”. La resolución impugnada resolvió, entre otras medidas, admitir el recurso extraordinario de revisión, así como, dejar sin efecto la resolución de 7 de agosto de 2014 “mediante la cual se adjudicó a los señores Edwin David Córdova Riera y Jimmy Oscar Morán Ramírez, las obras de infraestructura existentes sobre una extensión de 18,27 hectáreas de zona de playa y bahía.” La cuantía de la demanda ascendió a USD 300.000. El proceso fue signado con el No. 09802-2016-00959.

julio de 2016.² Ante esta decisión, el Ministerio de Acuacultura y Pesca y la Procuraduría General del Estado interpusieron, por separado, recursos de casación.

3. El 22 de noviembre de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“conjuer de la Corte Nacional”) inadmitió los recursos de casación.³
4. El 19 de diciembre de 2017, el Ministerio de Acuacultura y Pesca (“Ministerio o MAP”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de agosto de 2017 y del auto de 22 de noviembre de 2017 (“demanda 1”).
5. El 20 de diciembre de 2017, la Procuraduría General del Estado (“PGE”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 28 de agosto de 2017 y del auto de 22 de noviembre de 2017 (“demanda 2”).⁴

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 19 de junio de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las acciones extraordinarias de protección.⁵

² En la sentencia, el Tribunal Distrital determinó, principalmente, lo siguiente: “*El desarrollo de la presente causa ha tenido como incidente importante la falta de ejercicio del derecho a la defensa por parte de la entidad accionada durante la audiencia de juicio, actualmente escindida pero no extinguida, de manera que esa falta de tutela no es imputable al Tribunal sino a la falta de cuidado del demandado (entiéndase la entidad pública escindida). Cabe aclarar que los patrocinadores comparecieron a la audiencia preliminar y a la primera parte de la audiencia de juicio, empero durante la reanudación de ésta, el defensor técnico autorizado por la entidad accionada se negó a intervenir, lo cual consta en el audio agregado al expediente (fojas 2299). (E)l acto impugnado contiene una motivación diminuta ya que no ha analizado la totalidad de los hechos existentes al momento de su emisión, así como los fundamentos de derecho aplicables; consecuentemente, al no existir pertinencia en la aplicación de las normas jurídicas empleadas, el nexo de lógica se encuentra viciado, vulnerando la garantía constitucional establecida en el literal l) del numeral 7 del artículo 76 de la Carta Magna.*”

³ El conjuer de la Corte Nacional, sobre el recurso del Ministerio, estableció, principalmente, lo siguiente: “(D)e la lectura del recurso de casación, aparece que la casacionista pretende que se vuelva a valorar las pruebas aportadas al proceso, (confundiendo el recurso extraordinario como una apelación), lo que escapa de la competencia de este Juzgador, además de confundir la causal primera que es una violación directa de normas sustantivas con la causal segunda que tiene que ver con los defectos en la estructura de la sentencia.” Sobre el recurso de la PGE, determinó: “(E)l recurrente en ningún momento llega a señalar el motivo por el cual acusa al fallo de falta de motivación, es decir si estima que carece de lógica, razonabilidad o comprensibilidad, todo lo contrario, se limita a realizar un ejercicio argumentativo de instancia en el cual arguye la falta de motivación amparada en el razonamiento de la causal segunda donde indica que la sentencia se basa en falencias para llegar a su resolución sin precisar de forma técnica la forma en la que se incurrió en el vicio lo cual deviene en una fundamentación alejada a los requisitos de procedencia de este caso, por tanto las alegaciones para esta causal resultan inadmisibles.”

⁴ Ver párrafos 16 y 17 *infra*.

⁵ El Tribunal de Sala de Admisión que admitió a trámite la causa No. 63-18-EP estuvo conformado por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Wendy Molina Andrade y Roxana Silva Chicaíza. El 4 de julio de 2018, mediante sorteo, se asignó la causa a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade. El 12 de noviembre de 2019, por sorteo, se asignó el conocimiento de la causa al ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes,⁶ quién avocó conocimiento del caso el 10 de enero de 2023 y solicitó a los jueces del Tribunal Distrital y al conjuer de la Corte Nacional presentar su informe de descargo motivado.
8. El 17 de febrero de 2023, Dorian Iván Rodríguez Silva, juez del Tribunal Distrital, presentó el informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Fundamentos de las acciones

3.1. Fundamentos de las acciones y pretensiones

A. Demanda 1

Sobre la sentencia del Tribunal Distrital

10. El Ministerio alega que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento,⁷ por cuanto el Tribunal Distrital “*al conocer de la existencia del Decreto Ejecutivo 06 del 24 de mayo del 2017, y la petición de desistimiento de la defensa del Estado por parte del abogado del MAGAP, conocía que (...) en la actualidad son dos personas jurídicas distintas y por ello, ante el abandono del defensor, debía suspenderse la audiencia para que el Estado no quede en indefensión, hecho que no ocurrió en el proceso.*”
11. Agrega que “(e)se hecho, permitió que el Estado, quede sin prueba y sin defensa de manera tal que la resolución originada por dicha falta de defensa, fue contraria a los derechos de la institución (...)”.
12. Asimismo, el Ministerio señala que el Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa,⁸ debido a que “(...) *al no tener conocimiento que el anterior MAGAP haya comunicado al nuevo ministerio, oportunamente con la fecha de la audiencia de juicio, el tribunal tenía la obligación constitucional de comunicar por*

⁶ El 10 de febrero de 2022, fueron posesionados la jueza y los jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

⁷ CRE, artículo 76 numeral 7 literal a.

⁸ CRE, artículo 76 numeral 7 literal b.

cualquier medio al Ministerio de Acuacultura y Pesca y conceder el tiempo suficiente para la preparación de su defensa (...)”.

13. Además, el Ministerio indica que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica,⁹ “(...) *al no respetar las normas de proceso y la obligación de no dejar en indefensión a ninguna persona, en cualquier estado del procedimiento.*”

Sobre el auto de inadmisión del recurso de casación

14. El Ministerio manifiesta, de forma general, que se vulneraron sus derechos, dado que “*al realizarse la audiencia de juicio el 19 de junio del 2017, cuando el abogado defensor del Ministerio de Agricultura y Ganadería (“MAG”), decidió que no podía defender al Ministerio de Acuacultura y Pesca, por la existencia del Decreto Ejecutivo 06 del 24 de mayo del 2017, este hecho fue comunicado a los jueces del Tribunal, mediante escritos de fecha 27 de julio y 07 de agosto del 2017, y atendido negativamente en SENTENCIA de fecha 22 de noviembre del 2017, las 19h40.*”
15. Finalmente, el Ministerio solicita que en sentencia se declare la vulneración de los derechos constitucionales y, como consecuencia, se declare la nulidad del proceso desde la audiencia de juicio de 19 de junio de 2017.

B. Demanda 2

Sobre la decisión impugnada

16. Este Organismo ha establecido que en la sustanciación de la acción extraordinaria de protección se deben analizar todas las decisiones judiciales en contra de las cuales se establezcan argumentos relevantes de posibles vulneraciones a derechos constitucionales; incluso cuando en la demanda dichas decisiones no se incluyan bajo el título de “decisión impugnada” o similar.¹⁰
17. La PGE, de forma expresa, argumenta que la acción extraordinaria de protección se presenta en contra del auto de 22 de noviembre de 2017 emitido por el congreso de la Corte Nacional. Sin embargo, luego de haber realizado una lectura integral de la demanda, este Organismo constata que también existen cargos relativos a la sentencia del Tribunal Distrital. En consecuencia, considerará lo alegado respecto a las dos decisiones judiciales dictadas el 28 de agosto de 2017 y 22 de noviembre de 2017, respectivamente, dentro del proceso contencioso administrativo.

Sobre la sentencia del Tribunal Distrital

⁹ CRE, artículo 82.

¹⁰ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1234-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020; sentencia No. 2049-15-EP/20 de 25 de noviembre de 2020; y, sentencia No. 1499-17-EP/22 de 22 junio de 2022.

18. La PGE alega que el Tribunal Distrital vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación¹¹ y menciona que en *“la (...) decisión de Tribunal sobre la excepción previa de Cosa Juzgada, se evidencia que no se cumple con el mínimo indispensable para que se pueda considerar como motivada (...)”* (sic).
19. Expone que la premisa del Tribunal Distrital de que *“(l)os asuntos discutidos en la vía jurisdiccional constitucional no constituyen cosa juzgada si son tutelados en la vía jurisdiccional que controla su legalidad”* no se apoya en *“ninguna norma, ni de orden constitucional, ni de orden legal, ni infra legal, ni jurisprudencial, ni siquiera por una referencia de doctrina, sino solamente por una Resolución de la Corte Nacional de Justicia (...)”*.
20. Así también, la PGE indica, de forma general, que *“el abogado que tenía conocimiento de la causa, desistió de la defensa técnica, en base al Decreto Ejecutivo 06 del 24 de mayo de 2017 (...), y al conocer el Tribunal que, inicialmente se había citado al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (“MAGAP”), debía disponer que la audiencia se difiera y ordenar se comunique o cite al Ministerio de Acuacultura y Pesca”*.

Sobre el auto de inadmisión del recurso de casación

21. La PGE alega que el conjuer de la Corte Nacional vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación,¹² porque *“no dice las razones por las cuales según (el conjuer) el recurso de casación presentado por institución no poseería la suficiente fundamentación requerida en casación.”* (sic)
22. Además, menciona que *“(e)l juzgador omite mencionar los argumentos legales que restaría pertinencia o suficiencia a los asertos del recurso esgrimido por la parte de la Procuraduría General del Estado.”* (sic)
23. Agrega que con la falta de motivación del auto del conjuer de la Corte Nacional se *“vulnera directamente el derecho constitucional a dirigir peticiones individuales a las autoridades y a recibir respuestas motivadas (art. 66 numeral 23), a la defensa (art. 76, numeral 7 literal a), a la tutela judicial efectiva (Art. 75), a la seguridad jurídica (artículo 82) y al debido proceso (Art. 76) (...)”*.
24. Finalmente, la PGE pretende que esta Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales y ordene la reparación con base en la norma constitucional.

3.2. Posición de la parte accionada

25. El juez del Tribunal Distrital, en el informe de descargo, señaló que *“(...) llegado el día y hora de la reanudación de la audiencia de juicio, el defensor técnico de la entidad*

¹¹ CRE, artículo 76 numeral 7 literal l.

¹² CRE, artículo 76 numeral 7 literal l.

accionada se presentó y afirmó no poder continuar patrocinándola en mérito de la escisión sufrida por el decreto ejecutivo, pero justificó su postura en la potencial ausencia de procuración judicial o ratificación de gestiones por parte de las nuevas autoridades quienes, según lo afirma la demanda de la presente acción extraordinaria de protección, demoraron en realizar sus gestiones operativas internas para asumir los temas de su competencia, asunto que no es imputable al órgano de justicia y que mal puede ser considerado un eximente de responsabilidad para el Ministerio (o para sus abogados específicamente), o trasladarse el gravamen sobre la contraparte que sí se preparó y asistió a la reanudación.”

26. El juez del Tribunal Distrital agrega que “(1) *a designación de nuevos patrocinadores por parte del Ministerio ocurrió mediante escrito del 27 de julio de 2017, es decir con posterioridad a la reanudación de la audiencia de juicio que fue evacuada el 19 de junio de 2017, según puede apreciarse en el sistema e-satje. Esto significa que para el momento de ese escrito, el Tribunal ya había dictado su resolución oral y se encontraba pendiente de emisión la sentencia escrita (...)*”.
27. El conjuer de la Corte Nacional no presentó su informe de descargo, pese a que fue debidamente notificado.

IV. Análisis constitucional

4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

28. Conforme al artículo 94 de la CRE, 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.
29. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.¹³
30. Esta Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos. Para verificar que exista una argumentación completa se deben reunir, al menos, tres elementos: (i) la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (tesis); (ii) el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado tal vulneración (base fáctica) y, (iii) una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica). Estos son los elementos mínimos que permitirían a la Corte analizar una alegada violación de derechos constitucionales.¹⁴

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2719-17-EP/21 de 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

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

31. Cuando un cargo no posea tal estructura mínimamente completa, la Corte debe hacer un esfuerzo razonable para determinar si, “*a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.*”¹⁵

4.1.1. Demanda 1

Sobre la sentencia del Tribunal Distrital

32. Conforme al párrafo 13 *supra*, el Ministerio indica que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica (tesis); sin embargo, no desarrolla un argumento completo. Señala que el Tribunal Distrital no respetó las normas del proceso y la obligación de no dejar en indefensión a ninguna persona (base fáctica) pero no plantea una justificación jurídica respecto a cómo tal omisión vulneró el derecho referido directa e inmediatamente. Por lo cual, no es posible analizar la alegada vulneración al derecho a la seguridad jurídica.
33. Por otra parte, de acuerdo a los párrafos 10, 11 y 12 *supra*, el Ministerio arguye que el Tribunal Distrital debió suspender la audiencia de juicio para que el Estado no quede en indefensión, debido a la petición del abogado del entonces MAGAP (denominado MAG desde la emisión del Decreto Ejecutivo No. 6) de no ejercer la defensa técnica de la entidad y que debía comunicar al MAP la fecha de realización de la audiencia.
34. Por lo que esta Corte considera oportuno analizar los cargos referidos en el párrafo precedente a luz de la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. Así, se plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de 28 de agosto de 2017, dictada por el Tribunal Distrital, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento del Ministerio por no haber suspendido la sustanciación de la causa a pesar de que el abogado del MAG se negó a continuar con la defensa técnica de la entidad?

Sobre el auto de inadmisión del recurso de casación

35. De conformidad con el párrafo 14 *supra*, el Ministerio menciona que se comunicó a los jueces que el abogado del MAGAP decidió que no podría defender al MAP por la existencia del Decreto Ejecutivo No. 06 y que aquello fue atendido de forma negativa en la decisión del congreso de la Corte Nacional. De ello, esta Corte advierte que la alegación del Ministerio se refiere a la misma base fáctica sobre la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, lo cual, se tratará con el problema jurídico planteado en el párrafo 34 *supra*.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21; sentencia No. 1952-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 15.

4.1.2. Demanda 2

Sobre la sentencia del Tribunal Distrital

36. Asimismo, de acuerdo a los párrafos 18 y 19 *supra*, la PGE alega que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dado que la decisión del Tribunal Distrital sobre la excepción previa de cosa juzgada no cumple con el mínimo de motivación y no se apoya en ninguna norma, jurisprudencia o doctrina.
37. De los cargos expuestos en el párrafo anterior, luego de realizar un esfuerzo razonable, este Organismo plantea el siguiente problema jurídico:

¿La sentencia de 28 de agosto de 2017, emitida por el Tribunal Distrital, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE por no contener una motivación fáctica y jurídica suficiente en la decisión sobre la excepción previa de cosa juzgada?

38. Ahora bien, de acuerdo al párrafo 20 *supra*, la PGE indica que al existir un “desistimiento” por parte de la defensa técnica el Tribunal Distrital debió disponer que se difiera la audiencia y citar al MAP. Tal alegación se tratará con el problema jurídico planteado en el párrafo 34 *supra*.

Sobre el auto de inadmisión del recurso de casación

39. Conforme el párrafo 23 *supra*, la PGE alega que se han vulnerado distintos derechos constitucionales¹⁶ (tesis), dada la falta de motivación del auto de inadmisión del recurso de casación (base fáctica). No obstante, no establece las razones por las que tal omisión de la autoridad judicial habría vulnerado los derechos constitucionales referidos de forma directa e inmediata. De forma que, no es posible plantear un problema jurídico para analizar la alegada vulneración, pese a realizar un esfuerzo razonable.
40. Ahora bien, de acuerdo a los párrafos 21 y 22 *supra*, la PGE alega que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación al no establecer las razones para determinar que el recurso de casación no contiene una fundamentación suficiente y omitir los argumentos por los cuales los fundamentos del recurso interpuesto no eran pertinentes.
41. De los cargos señalados en el párrafo anterior, esta Corte, al realizar un esfuerzo razonable, plantea el siguiente problema jurídico:

¹⁶ CRE, artículo 66 numeral 23 (derecho de petición); artículo 76 numeral 7 literal a (derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento); artículo 75 (derecho a la tutela judicial efectiva); y, artículo 82 (derecho a la seguridad jurídica).

¿El auto de 22 de noviembre de 2017, emitido por el conjuerz de la Corte Nacional, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE por no contener una motivación fáctica y jurídica suficiente?

4.2. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿La sentencia de 28 de agosto de 2017, dictada por el Tribunal Distrital, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento del Ministerio por no haber suspendido la sustanciación de la causa a pesar de que el abogado del MAG se negó a continuar con la defensa técnica de la entidad?

- 42.** El artículo 76 numeral 7 literal a) de la CRE reconoce el derecho a la defensa como un componente del debido proceso y enuncia las garantías mínimas que comprenden tal derecho en los siguientes términos:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7.- El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; (...).

- 43.** El derecho a la defensa debe garantizarse de forma integral durante la tramitación de cualquier procedimiento en que se determinen derechos y obligaciones e:

(...) impone al juez el deber de: (...) no excluir (a los sujetos procesales) indebidamente del proceso, puesto que de otro modo no se garantiza el derecho de las personas a exponer sus posiciones, a ser oídas por los tribunales, o a presentar sus argumentos o pruebas de defensa.¹⁷

- 44.** Esta garantía, implica que la posibilidad de ejercer el derecho de defensa no sea limitada de forma arbitraria en ningún momento del procedimiento.¹⁸
- 45.** El Ministerio alega que el Tribunal Distrital debió suspender la audiencia de juicio para que el Estado no quede en indefensión, dado que el abogado del MAG se negó a ejercer la defensa técnica de la entidad por la existencia del Decreto Ejecutivo No. 06 del 24 de mayo del 2017.
- 46.** Este Organismo verifica que el abogado que representaba al MAG compareció a la audiencia de juicio de 19 de junio de 2017 dentro del procedimiento contencioso administrativo y que la PGE no acudió a tal diligencia pese a ser notificada.¹⁹ No obstante, del acta resumen de la audiencia se advierte que el abogado de la entidad

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 024-10-SEP-CC de 3 de junio de 2010 dentro del caso No. 0182-09-EP, pág. 8.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 987-15-EP/20 de 18 de noviembre de 2020, párr. 38.

¹⁹ Foja 2302 del expediente del Tribunal Distrital.

pública se negó a intervenir como defensor técnico en virtud del Decreto Ejecutivo No. 06 y señaló, que por esta razón, no tiene competencia para actuar en la audiencia.²⁰

47. De otra parte, se constata que el 9 de agosto de 2017 (aproximadamente dos meses después de la audiencia) el MAP presentó un escrito, a través del cual desautorizó a los abogados del MAG que intervinieron en la causa y designó a un nuevo defensor.²¹
48. Asimismo, de la sentencia de 28 de agosto de 2017, el Tribunal Distrital se refirió a tal incidente y señaló que:

(...) esa falta de tutela no es imputable al Tribunal sino a la falta de cuidado del demandado (entiéndase la entidad pública escindida). Cabe aclarar que los patrocinadores comparecieron a la audiencia preliminar y a la primera parte de la audiencia de juicio, empero durante la reanudación de ésta, el defensor técnico autorizado por la entidad accionada se negó a intervenir.

49. Esta Corte analizará si la actuación del abogado del MAG en la audiencia de juicio se encontraba justificada y si, en consecuencia, el Tribunal Distrital vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de defensa al no suspender la audiencia.
50. En el caso concreto, se observa que, con la expedición del Decreto Ejecutivo No. 6 el MAG y el MAP debían coordinar de forma diligente todas las acciones en el contexto del proceso contencioso administrativo que derivó del ejercicio de las competencias del entonces MAGAP. En particular, debían prever el patrocinio de la entidad demandada en el proceso de origen y observar que el mismo decreto ejecutivo determinó un plazo de transición de 90 días para continuar con las gestiones de los servicios originados en las dependencias de acuicultura y pesca.²²
51. Las instituciones que forman parte del sector público tienen que cumplir con el deber de coordinación interinstitucional en el marco de sus competencias, sin perjuicio de los cambios orgánicos de las instituciones que puedan generarse. Esto a la luz del artículo 226 de CRE.²³

²⁰ Fojas 2300 v. y 2304 v. del expediente del Tribunal Distrital.

²¹ Foja 2347 del expediente del Tribunal Distrital.

²² Decreto Ejecutivo No. 6 de 24 de mayo de 2017; artículo 1: “Escíndase del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, el Viceministerio de Acuicultura y Pesca y créese el Ministerio de Acuicultura y Pesca, como organismo de derecho público, con personería jurídica, patrimonio y régimen administrativo y financiero propios, con sede en la ciudad de Quito”; disposición transitoria segunda: “A fin de garantizar la continuidad de los servicios originados y contratados en las dependencias de acuicultura y pesca del actual Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, dichas dependencias continuarán con su gestión durante el período de transición de 90 días contados a partir de la fecha de expedición del presente Decreto Ejecutivo bajo la dirección del Ministro o Ministra de Acuicultura y Pesca designado por Presidente de la República”.

²³ CRE, artículo 226: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”

- 52.** En este sentido, el Tribunal Distrital no excluyó indebidamente del proceso al Ministerio al no suspender la continuación de la audiencia de juicio frente a la negativa de ejercer la defensa técnica del MAP. Esto, por cuanto la actuación del abogado del MAG fue injustificada, ya que la separación de las instituciones públicas en mención no obstaba su deber de defensa en representación de la entidad demandada, dada la existencia del periodo de transición. Incluso en la sentencia el Tribunal Distrital indicó que existió una falta de cuidado por parte de la entidad demandada en la reanudación de la audiencia de juicio que no es atribuible a los juzgadores.
- 53.** Asimismo, se constata que en el proceso de origen se notificó con las diligencias realizadas en el juicio a la PGE, entidad que también fue demandada en el proceso contencioso administrativo.
- 54.** Por todo lo expuesto, este Organismo verifica que el Tribunal Distrital no limitó de forma arbitraria el ejercicio del derecho a la defensa del Ministerio en la audiencia de juicio. En consecuencia, no se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de no ser privado de la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento del Ministerio.

B. *¿La sentencia de 28 de agosto de 2017, emitida por el Tribunal Distrital, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE por no contener una motivación fáctica y jurídica suficiente en la decisión sobre la excepción previa de cosa juzgada?*

- 55.** El artículo 76 de la CRE reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación en los siguientes términos:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: 1) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos.

- 56.** La Corte Constitucional ha establecido que la garantía de la motivación se satisface cuando la decisión contiene una argumentación jurídica que cuente con una “*estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente*”.²⁴

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61; sentencia No. 1499-17-EP de 22 junio de 2022, párr. 31; y, sentencia No. 2376-17-EP/22 de 16 de noviembre de 2022, párr. 27.

57. En cuanto a la fundamentación normativa suficiente, la motivación no puede limitarse a citar normas,²⁵ esta “*debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso*”²⁶.
58. Sobre la fundamentación fáctica suficiente, esta “*debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso.*”²⁷
59. Es importante señalar que la Corte Constitucional ha manifestado que “*(s)i una motivación a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de motivación no se vulnera*”.²⁸ Así, en ningún caso, la garantía de la motivación incluye el derecho al acierto o corrección jurídica de las resoluciones judiciales. En consecuencia, no le corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la corrección de las decisiones judiciales impugnadas.
60. En el presente caso, la PGE señala que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque la decisión del Tribunal Distrital sobre la excepción previa de cosa juzgada no cumple con el mínimo de motivación y tampoco se funda en ninguna norma, jurisprudencia o doctrina.
61. De la revisión de la sentencia del Tribunal Distrital se observa que en la sección “*DECISIÓN SOBRE LAS EXCEPCIONES PREVIAS PRESENTADAS*”, el Tribunal Distrital se refirió a las excepciones previas deducidas por la PGE a la luz del artículo 153 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”).
62. Sobre la excepción previa de cosa juzgada, el Tribunal Distrital determinó que esta excepción se fundamentó en que “*los asertos fueron discutidos en la Acción de Protección 09209-2016-05292*”.
63. El Tribunal Distrital resolvió que “*los asuntos discutidos en la vía jurisdiccional constitucional no constituyen cosa juzgada si son tutelados en la vía jurisdiccional que controla su legalidad*”. Además, señaló que así se ha pronunciado la Corte Nacional de Justicia en la resolución No. 52-2014 dictada en el juicio No. 448-2010. Por tanto, desechó la excepción previa de la PGE.
64. De ello, esta Corte encuentra que el Tribunal Distrital, en efecto, se refirió a la excepción previa de cosa juzgada deducida por la PGE conforme al artículo 153 del COGEP y dio una respuesta a la misma de acuerdo al pronunciamiento de la Corte Nacional de Justicia en la resolución No. 52-2014. De modo que, fundó su decisión en los argumentos señalados por la PGE y a la luz de una resolución de carácter general.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 274-13-EP/19 de 18 d octubre de 2019, párr. 46.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.2.

²⁸ *Ibidem*, párr. 29.

65. Así, la decisión del Tribunal Distrital cuenta con una fundamentación fáctica y jurídica suficiente. Por tanto, no se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE.

C. ¿El auto de 22 de noviembre de 2017, emitido por el conjuer de la Corte Nacional, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE por no contener una motivación fáctica y jurídica suficiente?

66. Respecto a la fundamentación fáctica suficiente en los autos que resuelven la inadmisión del recurso de casación, esta Corte ha referido que corresponde a “*los argumentos planteados por quien presenta el recurso*”. De esa forma, “*para que la fundamentación fáctica sea considerada suficiente la conjueza o conjuer nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales, y los casos del artículo 268 del COGEP, que hayan sido señalados en el recurso de casación*”.²⁹

67. En este caso, la PGE manifiesta que se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dado que en el auto del conjuer de la Corte Nacional no se establecen las razones para determinar que el recurso de casación no contiene una fundamentación suficiente y se omite plantear los argumentos por los cuales los fundamentos del recurso interpuesto no eran pertinentes.

68. De la revisión del auto impugnado, se aprecia que el conjuer de la Corte Nacional, inicialmente se refirió a su competencia para conocer y resolver sobre la admisibilidad del recurso de casación y sustentó la misma en el artículo 201 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”), en relación con la resolución No. 06-2015 de la Corte Nacional de Justicia.³⁰

69. Se refirió a la procedencia y temporalidad del recurso de casación con base en el artículo 266 del COGEP; a la legitimación para interponer el recurso de acuerdo al artículo 277 de dicho cuerpo normativo; y, al derecho a recurrir a la luz del artículo 76 numeral 7 literal m de la CRE.³¹

70. También, indicó los requisitos que debe cumplir el recurso de casación para su admisibilidad, para lo cual, se refirió a los artículos 267 y 268 del COGEP.³²

71. En el análisis de admisibilidad de los recursos de casación, citó fallos de la Corte Nacional de Justicia y doctrina respecto a la naturaleza extraordinaria del recurso.³³ Adicionalmente, explicó los requisitos que debe incluir un recurso de casación dada su naturaleza.³⁴

²⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 298-17-EP/22 de 20 de abril de 2022, párr. 42.

³⁰ Foja 3 del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

³¹ Fojas 3 y 3v. Del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

³² Fojas 3 y 3 v. del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

³³ Foja 4 v. del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

³⁴ Foja 4 v. del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

72. Ahora bien, en el proceso de origen, se observa que la PGE fundamentó el recurso de casación en la causal 2³⁵ del artículo 268 del COGEP. Así, en su recurso, la PGE alegó como normas de derecho infringidas los artículos 76 numeral 7 literal l de la CRE, así como, el artículo 89 del COGEP y el artículo 130 numeral 4 del COFJ.
73. Sobre la causal del recurso de casación referida, el conjuer de la Corte Nacional cita la resolución No. 164-2009 de la Corte Suprema de Justicia y sentencias de la Corte Constitucional, respecto a la causal casacional segunda y el deber de motivar las decisiones judiciales.
74. El conjuer de la Corte Nacional, al analizar la admisibilidad de la causal invocada, indicó que:
- (E)l recurrente en ningún momento llega a señalar el motivo por el cual acusa al fallo de falta de motivación, es decir si estima que carece de lógica, razonabilidad y comprensibilidad, todo lo contrario, se limita a realizar un ejercicio argumentativo de instancia en el cual arguye la falta de motivación acaparada en el razonamiento de la causal segunda (...) sin precisar de forma técnica la forma en la que se incurrió en el vicio lo cual deviene en una fundamentación alegada a los requisitos de procedencia de este caso (...).*³⁶
75. Conforme los párrafos precedentes, esta Corte observa que el conjuer de la Corte Nacional hizo referencia a las normas aplicables respecto a su competencia, la procedencia, la temporalidad y la legitimación del recurso, así como, a las normas que establecen los requisitos formales del recurso de casación y a doctrina y una resolución sobre la naturaleza de tal recurso. Además, analizó tales normas y doctrina en concordancia con las particularidades del caso concreto y el escrito del recurso de casación interpuesto (párrafos 68 al 71 y 73 *supra*).
76. De modo que, el conjuer de la Corte Nacional no solo se limitó a hacer referencia a la normativa, sino que justificó su aplicación a lo alegado por el recurrente. Así, el auto impugnado cuenta con una fundamentación normativa suficiente.
77. Así también, de los párrafos 72 al 74 *supra*, se aprecia que el conjuer de la Corte Nacional consideró y dio una respuesta a los argumentos que estableció la PGE respecto a la causal casacional alegada. El conjuer de la Corte Nacional revisó los cargos planteados y analizó su admisibilidad. De modo que, el auto impugnado cuenta con una fundamentación fáctica suficiente.
78. Por lo expuesto, se evidencia que el auto de 22 de noviembre de 2017, dictado por el conjuer de la Corte Nacional, no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la PGE.

³⁵ COGEP, artículo 268 numeral 2: “Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivación.”

³⁶ Foja 6 del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

V. Decisión

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

1. **Desestimar** las acciones extraordinarias de protección presentadas dentro del caso **No. 63-18-EP**.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmada digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNE

006318EP-54234



Caso Nro. 0063-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 91-18-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

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

CASO No. 91-18-EP

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

SENTENCIA No. 91-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección planteada en contra del auto de inadmisión del recurso de casación expedido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, en el marco de un juicio laboral. La Corte no encuentra vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 8 de marzo de 2016,¹ Ramón Fernando Añazco Villavicencio (“Ramón Añazco”) presentó una demanda laboral² en contra de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR (“PETROECUADOR”).
2. El 9 de agosto de 2016, la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Catamayo, provincia de Loja declaró sin lugar la demanda. Frente a aquello, Ramón Añazco interpuso un recurso de apelación, al cual se adhirió PETROECUADOR.

¹ La demanda fue presentada el 8 de marzo de 2016 ante la Unidad Judicial Especializada Primera de Trabajo, con sede en el cantón Loja, provincia de Loja. No obstante, el juez de dicha Unidad Judicial se inhibió de conocer la causa ya que “*el objeto del contrato fue en calidad de Técnico de Almacenamiento y Despacho, cuyo lugar de trabajo era Catamayo*”. De modo que, el proceso fue recibido el 22 de marzo de 2016, por la Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Catamayo.

² Ramón Añazco inicialmente, presentó la demanda en contra de la Empresa Estatal de Comercialización y Transporte de petróleo del Ecuador PETROCOMERCIAL, ya que fue contratado por la misma en calidad de Técnico de Almacenamiento Despacho en el año 2003. Sin embargo, en el 2009 fue ascendido a las funciones de Coordinador de Depósito de Combustibles de EP PETROECUADOR. Así, en su demanda señaló que el 8 de enero de 2016, recibió un oficio en el que se daba por terminada la relación laboral “*a través de despido intempestivo*”. Indicó que se acercó al Ministerio de Relaciones Laborales de Loja a reclamar su liquidación en la que se procedió con el pago de bonificación por desahucio, por despido intempestivo; el pago del décimo tercer y cuarto sueldo; con un total en su liquidación de USD 58.048,46. Sin embargo, añadió que a la liquidación se realizó descuento por la suma de USD 7.057,64 dólares “*sin conocer del particular de dicho valor*”. Indicó que al revisar el acta de finiquito “*se puede advertir una vulneración*” a sus derechos laborales por la falta de pago de algunos rubros (la bonificación por desahucio debía realizarse por 13 años y no por 12; el descuento de los USD 7.057,64 antes mencionado; la falta de cancelación de las horas extraordinarias y complementarias; falta de pago del sueldo por encargo; y falta de pago de la remuneración variable). De modo que, impugnó el acta de finiquito. Proceso No. 11331-2016-00134.

3. El 24 de julio de 2017, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“Sala Provincial”) aceptó parcialmente el recurso de apelación³ de Ramón Añazco y rechazó la adhesión de PETROECUADOR. Como respuesta, la entidad demandada interpuso un recurso de casación.
4. El 1 de noviembre de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“conjuer de la Sala Nacional”) inadmitió a trámite el recurso de casación.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 24 de noviembre de 2017, PETROECUADOR (“entidad accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 24 de julio de 2017 y del auto de 1 de noviembre de 2017.
6. El 8 de agosto de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, admitió a trámite la demanda.⁴
7. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes,⁵ quién avocó conocimiento del caso el 15 de octubre de 2022, y requirió un informe de descargo a los jueces demandados.
8. El 1 de noviembre de 2022, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja presentó su informe de descargo.

³ En lo principal, la Sala Provincial realiza un recuento de los hechos que dieron origen a la demanda laboral, así como al recurso de apelación. Analizó los argumentos de las partes procesales e indicó lo siguiente: respecto del pago de bonificación por desahucio la sala analizó los años de servicio conforme el artículo 185 del Código de Trabajo y concluyó que “*el valor pagado es correcto [...] existe la certificación de Recursos Humanos (fs. 70) que ha laborado 12 años 2 meses ocho días, conclusión que nos lleva a determinar, que el valor que debía pagarse es por 12 años como bien se lo ha realizado*”; sobre el descuento de la cantidad demandada, la Sala Provincial analizó los alegatos de las partes, así como la prueba aportada en el proceso e indicó que “*no existe el trámite de PETROECUADOR, por el cual se determine que ese incumplimiento fue por la responsabilidad del actor del proceso. [...] NO EXISTE, PRUEBA ALGUNA QUE ESE VALOR RETENIDO PROVENGA DE UNA DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA QUE HA REALIZADO PETROECUADOR A UN TRABAJADOR*” (las mayúsculas pertenecen al original). En cuanto a las horas extras y suplementarias, la Sala Provincial indicó que para que proceda el pago, el mismo debe ser autorizado por el gerente general y aprobado en el reglamento interno de la empresa. Respecto del pago por encargo, señaló que no corresponde el pago de dicho valor ya que “*no existe encargo de puestos como para determinar una diferencia de sueldos o salarios que deben ser cubiertos por [el] empleador*”. Finalmente, analizaron y descartaron las excepciones propuestas por PETROECUADOR.

⁴ Una vez que la demanda fue completada y aclarada conforme lo dispuesto en auto de 25 de junio de 2018, las entonces juezas constitucionales Marien Segura Reascos y Pamela Martínez Loayza, y el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera admitieron a trámite la acción extraordinaria de protección.

⁵ El 10 de febrero de 2022, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional, fueron posesionados la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes y los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

9. El 2 de noviembre de 2022, el juez nacional de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia presentó el informe correspondiente.

II. Competencia

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

III. Fundamentos de la acción

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos al debido proceso en la garantía de motivación⁶ y a la tutela judicial efectiva.⁷
12. Por una parte, afirma que la decisión de la Sala Provincial vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación ya que *“de una manera simple, sin motivación alguna, sin citar normas de derecho y los hechos [...] procede a cuestionar el Memorando No. 0056-ADT-NOM-2015, sin considerar que la Administración Pública puede dictar actos de simple administración”*.
13. Adicionalmente, señala que la Sala Provincial realizó *“una errónea interpretación del artículo 595 del Código de Trabajo en concordancia con la Gaceta Judicial de la ex Corte Suprema de Justicia No. G.J.S. XVIII No. 5, pág. 2014”*.
14. La entidad accionante considera que la Sala Nacional vulneró la garantía de motivación ya que *“resolvió de manera ligera”* su recurso de casación. A su criterio, *“el conjuer [...] solo se ciñó al revisar las normas legales enunciadas como infringidas, sin considerar los demás argumentos”*.
15. También precisó que al no haberse analizado todos los fundamentos en el recurso de casación se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva.

3.2. Posición de la parte accionada

16. Los jueces de la *Sala Provincial* realizaron un recuento de los hechos, presentaron un análisis de la sentencia expedida en su momento e indicaron que la decisión se encuentra motivada. Así, señalaron que:

⁶ CRE, art. 76 (7) (l).

⁷ CRE, art. 75.

[P]ara sancionar a una persona incluso administrativamente, debe existir el **DEBIDO PROCESO**, que se encuentra en la Constitución de la República del Ecuador, pues que (sic) el descuento como sanción a sus labores se dio sin un **DEBIDO PROCESO** [...] por lo que los derechos del trabajador serían vulnerados conforme a lo que menciona las normas Constitucionales (sic) del art. 326 mencionado en el considerando tercero y cuarto de nuestra sentencia (énfasis en el original).

17. Asimismo, señalaron que respecto del argumento de la errónea interpretación del artículo 595 del Código de Trabajo:

[es un] hecho nuevo que lo trae ahora, pues el Tribunal resolvió y contesto (sic) en el **CONSIDERANDO OCTAVO las EXCEPCIONES** esgrimidas, en la cual jamás existió alguna que diga **QUE EL ACTA DE FINIQUITO SOLO SE LA PUEDE IMPUGNAR**, conforme el fallo que menciona de la Corte Nacional, para expresar nuestro razonamiento sobre aquello, o contestar con otras sentencias, que sin impugnar el acta de finiquito la Corte Nacional ha dicho que se pueden corregir” (énfasis en el original).

18. La **Sala Nacional** por su parte, indicó que el auto de inadmisión cumplió con lo previsto en el artículo 76 de la Constitución y que “*la acusación de falta de motivación que alega la parte accionante [en la acción extraordinaria de protección], conlleva a observar la inconformidad ante la decisión principal, provocando que no se identifique con claridad el derecho que acusa se ha violentado*”. Solicita así, se desestime la demanda de la entidad accionante “*al no haberse observado que se haya violentado el derecho constitucional reclamado*”.

IV. Análisis constitucional

19. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección, surgen en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados en contra del acto procesal, objeto de la acción. Es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁸
20. Como se desprende de los párrafos 12 y 13 de la presente sentencia, la entidad accionante atribuye la vulneración a su derecho al debido proceso en la garantía de motivación porque la Sala Provincial i) cuestionó “*el Memorando No. 0056-ADT-NOM-2015, sin considerar que la Administración Pública puede dictar actos de simple administración*”; y porque la misma Sala ii) realizó una errónea interpretación del artículo 595 del Código de Trabajo “*en concordancia con la Gaceta Judicial de la ex Corte Suprema de Justicia No. G.J.S. XVIII No. 5, pág. 2014*”.
21. Respecto de los cargos antes indicados, esta Magistratura observa que aquello constituye un cuestionamiento de la entidad accionante sobre los criterios empleados por la Sala Provincial al analizar el memorando No. 0056-ADT-NOM-2015, así como en la “errónea interpretación” del artículo 595 del Código de Trabajo por parte de dicha

⁸ Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

autoridad judicial. Se advierte que la entidad accionante pretende que este Organismo se pronuncie respecto de la corrección o incorrección en la motivación de la decisión.⁹ Al respecto, es importante recordar que la Corte no tiene competencia para revisar que las decisiones jurisdiccionales hayan sido emitidas de manera correcta, sino únicamente que exista suficiencia en la argumentación de las decisiones judiciales. De modo que, lo pretendido por la entidad accionante escapa del ámbito de competencia de esta Corte en la presente acción.

22. Por otra parte, sobre el auto emitido por la Sala Nacional, la entidad accionante indica que vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva¹⁰ y al debido proceso en la garantía de motivación¹¹ bajo la misma premisa, es decir, que el auto de inadmisión del recurso de casación resolvió de “*manera ligera*” al no haber analizado todos los argumentos expuestos en el mismo.
23. En tal virtud, y dado a que los argumentos detallados en el párrafo anterior se refieren a la falta de pronunciamiento detallado del recurso de casación, la Corte los atenderá a la luz del siguiente problema jurídico:

El auto de 1 de noviembre de 2017 emitido por la Sala Nacional ¿Vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la entidad accionante porque no habría atendido todos los argumentos de su recurso de casación?

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

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

25. En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que la motivación se satisface en tanto la decisión contenga una argumentación jurídica que cuente con una estructura “*mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente*”.¹²
26. Sobre la *fundamentación normativa*, la motivación no puede limitarse a citar normas, sino que debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso.¹³
27. Respecto de la *fundamentación fáctica* en el auto de admisión del recurso de casación, esta Magistratura ha señalado que se refiere a los argumentos planteados por quien

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 24.

¹⁰ Párr. 15 *supra*.

¹¹ Párr. 14 de la presente decisión.

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021; párr. 61.

¹³ *Ibidem*, párr. 61.1.

presenta el recurso. Así, para considerar que la fundamentación fáctica es suficiente “*la conjueza o conjuez nacional debe tener en consideración los argumentos, los vicios casacionales y los casos del artículo 268 del COGEP (artículo 3 de la Ley de Casación), que hayan sido señalados en el recurso de casación*”.¹⁴

- 28.** Cabe destacar que si una motivación a pesar de ser suficiente, es incorrecta, la garantía de motivación no se vulnera.¹⁵ Por lo que, no le corresponde a la Corte pronunciarse sobre la corrección del auto impugnado, sino sobre la existencia de una fundamentación fáctica y normativa suficientes.
- 29.** Ahora bien, la entidad accionante considera que no existió suficiencia motivacional ya que el conjuez no atendió todos los argumentos presentados en el recurso de casación. Revisado el auto emitido por la Sala Nacional, se observa que el conjuez tomó en consideración lo siguiente previo a su decisión:
- i.** Las razones por las cuales la entidad accionante presentó su recurso de casación;¹⁶
 - ii.** La procedencia del recurso de casación conforme al artículo 2 de la Ley de Casación, es decir, que la decisión impugnada ponga fin a un proceso de conocimiento;¹⁷
 - iii.** La legitimación activa para interponer el recurso de casación; conforme el artículo 4 de la Ley de Casación;¹⁸
 - iv.** El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 (1) de la Ley de Casación; y,¹⁹
 - v.** Analizó el recurso de casación bajo las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación propuesta por el recurrente.²⁰
- 30.** Respecto del punto v) establecido en el párrafo anterior, en el considerando 3.4 del auto, el conjuez advirtió que el recurrente “*se sostiene en las causales primera y tercera*” del artículo 3 de la Ley de Casación, y al respecto realizó la siguiente apreciación:
- i.** Que el recurrente no especificó “*qué norma se utiliza para la causal primera o tercera, lo que implica su acumulación y se entendería que sustenta por igual las dos [causales]*”;

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia No. 298-17-EP/22 de 20 de abril de 2022; párr. 42.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021; párr. 29.

¹⁶ Ver a fs. 2 del expediente de la Sala Nacional.

¹⁷ Ver a fs. 2 y vta. del expediente de la Sala Nacional.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Ver a fs. 2 y 3 del expediente de la Sala Nacional.

- ii. Analizó las causales 1 y 3 de la Ley de Casación y advirtió que el recurrente no ha expresado lo dispuesto en ninguna de las dos causales. Es decir, no expuso argumentos relativos ni a i) la errónea o indebida aplicación norma y cómo esta era determinante en su parte dispositiva; ni a ii) la aplicación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración probatoria;

31. Finalmente, en los considerandos 4 y 6 el conjuer concluyó que:

La argumentación debe ser detallada y exclusiva para sostener cada una de las causales alegadas, no puede haber un único alegato pues la construcción normativa que implica cada una de las causales de casación es individual y nunca conexa o concordante [...]. Finalmente la falta de motivación de la sentencia alegada en el recurso no es una fundamentación adecuada por ninguna de las dos causales invocadas.

32. De lo expuesto, se verifica que el conjuer de la Sala Nacional sustentó su razonamiento en:

- i. El hecho por el cual el recurrente interpuso el recurso de casación;
- ii. Los artículos 2, 3, 4 y 6 (1) de la Ley de Casación referentes a los requisitos y causales de admisión del recurso extraordinario de casación;
- iii. Un análisis doctrinario y jurisprudencial respecto de la procedencia del recurso de casación.

33. En esta línea de ideas, este Organismo observa que el conjuer de la Sala Nacional no se limitó a transcribir o reproducir las fuentes normativas y jurisprudenciales; sino que su argumentación contiene una explicación acerca de la pertinencia de su aplicación con relación al recurso planteado para inadmitirlo.

34. Por lo expuesto, se verifica que la decisión emitida por el conjuer de la Sala Nacional tomó en consideración todos los argumentos del recurrente, así como, las normas aplicadas al caso en análisis, y se pronunció sobre los requisitos de las causales de casación propuestas. Así, esta Corte comprueba que el auto cumple con una fundamentación fáctica y jurídica suficiente. Por lo que, se descarta la vulneración de la motivación alegada por la entidad accionante.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- i. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 91-18-EP**.
- ii. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a las judicaturas de origen.

iii. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

 Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

009118EP-54235



Caso Nro. 0091-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 101-18-EP/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

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

CASO 101-18-EP

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

SENTENCIA 101-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la vulneración al derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes y de la motivación en una sentencia de casación, dentro de un proceso contencioso administrativo. Para tal efecto, se verifica que se pronunció respecto de los cargos del recurso interpuesto y que la sentencia impugnada no realizó un nuevo examen de admisibilidad del recurso.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 25 de mayo de 2005, Víctor Manuel Villegas Villamarín presentó una demanda subjetiva o de plena jurisdicción en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (también, “IESS”) en la que se impugnó la resolución por la que se le removió de su puesto de subdirector de prevención de riesgos y control de prestaciones de la Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo del IESS¹.
2. En sentencia de 27 de diciembre de 2011, la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo aceptó parcialmente la demanda, dejó sin efecto la resolución impugnada y dispuso la reincorporación del demandante a su cargo. Víctor Manuel Villegas Villamarín solicitó la ampliación de esta decisión², lo que fue negado mediante auto de 23 de julio de 2014.
3. El 31 de julio de 2014, el IESS interpuso recurso de casación³. Mediante sentencia de 28 de noviembre de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso interpuesto.

¹ La demanda originó el proceso identificado con el número 17802-2005-13184.

² El 7 de enero de 2012, el IESS interpuso recurso de casación. Un conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de 23 de abril de 2014, ordenó la devolución del proceso por cuanto estaba pendiente la resolución del recurso de ampliación del demandante.

³ En sede de casación el proceso fue identificado con el número 17741-2012-0718. El recurso fue admitido mediante auto de 3 de octubre de 2014, emitido por el Tribunal de Conjuerces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Se admitieron los siguientes cargos: falta de aplicación del artículo 93.b de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, errónea interpretación del artículo 97 de la misma ley y la falta de aplicación de los artículos 114, 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil.

4. El 28 de diciembre de 2017, el IESS presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de casación.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 8 de febrero de 2018, admitió la causa a trámite.
6. Mediante sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia de 8 de julio de 2022, en la que requirió el correspondiente informe de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de sus derechos, se dispongan las medidas de reparación integral correspondientes y se deje sin efecto la sentencia impugnada.
8. Como fundamento de sus pretensiones, la entidad accionante esgrimió los siguientes *cargos*:

8.1. La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76.7.1 de la Constitución, porque no “*explica ni enuncia las normas aplicables al caso y su relación con los antecedentes fácticos*” y porque que no habría analizado sus cargos de casación.

8.2. La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, porque habría realizado un análisis propio de la fase de admisibilidad del recurso. Específicamente la entidad accionante señaló lo siguiente:

Lo que se efectuó en la sentencia acusada, es un análisis de la procedencia del recurso de casación, como si se lo estuviera calificando, estableciendo si el recurso reúne los requisitos de las causales establecidas en el artículo 3 de la Ley de Casación, cuando eso ya fue analizado y por eso se aceptó a trámite mediante auto de 3 de octubre de 2014; siendo que lo que se debió efectuar es un análisis del fondo del asunto y desvirtuar cada una de las alegaciones que presentó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social [...].

8.3. La sentencia impugnada vulneró, tanto su derecho a la defensa, como la garantía de recurrir del fallo, contemplados en los literales a y m en el artículo 76.7 de la Constitución, como una consecuencia de la alegada vulneración de la garantía de la motivación, mencionada en los dos párrafos anteriores.

8.4. La sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, previsto en el artículo 76.1 de la Constitución, porque al analizar sus cargos de casación no habría aplicado la norma por la que “*se excluye de la carrera administrativa a [las] segundas autoridades de las instituciones públicas*”.

- 8.5.** La sentencia impugnada vulneró su derecho a la seguridad jurídica, constante en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto desconocería *“la normativa que regula al IESS, en especial aquellas que regulan la organización y funcionamiento de la Institución”*.

C. Informe de descargo

- 9.** El 14 de julio de 2022, el presidente de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia remitió su informe de descargo en el que, principalmente, señaló lo siguiente:

Después de realizar el análisis correspondiente, el suscrito determinó que la sentencia del tribunal ad quem contenía los elementos necesarios de motivación, de acuerdo con los argumentos fácticos y jurídicos que la conforman, evaluando adecuadamente los hechos del caso con el derecho aplicable. En consecuencia, el suscrito solicita se rechace la acción extraordinaria de protección planteada.

D. Pronunciamiento de Martha Cecilia Castro Piedra

- 10.** Mediante escrito ingresado el 13 de marzo de 2019, Martha Cecilia Castro Piedra, viuda de Víctor Manuel Villegas Villamarín (quien falleció el 25 de enero de 2017), manifestó que el IESS habría presentado la presente acción sin fundamentación alguna, por lo que solicita que se rechace la acción y se disponga que la entidad accionante *“me repare integralmente por: daños y perjuicios, daño moral, daño al honor y buen nombre, honorarios profesionales de mis defensores y demás rubros que me franquea la ley”*.

II. Competencia

- 11.** De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 12.** En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁴.
- 13.** Además, se debe tener presente que, de conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia 1967-14-EP/20, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por la parte accionante reúnan, al menos, los

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica).

14. Según la misma sentencia 1967-14-EP/20, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental.
15. Una vez que se han mencionado estos antecedentes, se constata que el cargo mencionado en el párr. 8.1. *supra* no es completo porque los hechos a los que se refiere – (i) no haber explicado ni enunciado las normas aplicables al caso y su relación con los antecedentes fácticos y (ii) falta de análisis de los cargos de casación– carecen de especificidad.
16. La primera razón esgrimida no puede ser cubierta mediante un esfuerzo razonable (ver párr. 14 *supra*) porque no es más que una paráfrasis de la disposición constitucional sobre la garantía de la motivación (ver párr. 22 *infra*), lo que llevaría a “auditar” íntegramente la justificación del auto impugnado, actividad que ya ha sido descartada por la jurisprudencia de esta Corte (ver sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 101).
17. En relación con la alegada falta de análisis de los cargos de casación, se debe mencionar, en primer lugar, que el recurso de casación expuso los siguientes tres cargos: falta de aplicación del artículo 93.b de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (también, “LOSCCA”), errónea interpretación del artículo 97 de la misma ley y la falta de aplicación de los artículos 114, 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil. En segundo lugar, los numerales 5.1.1 y 5.1.2 de la propia demanda de acción extraordinaria de protección cuestionan la forma en que se dio respuesta a los dos cargos de falta de aplicación, es decir, demuestran que fueron considerados en la sentencia de casación. En consecuencia, realizando un esfuerzo razonable (ver párrafo 14 *supra*), se formula el siguiente problema jurídico con relación al cargo restante: **¿Vulneró, la sentencia de casación, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante por cuanto no se habría pronunciado sobre su cargo de errónea interpretación del artículo 97 de la LOSCCA?**
18. En la misma línea, se verifica que el cargo reseñado en el párr. 8.2 *supra* controvierte la sentencia impugnada porque habría hecho un nuevo juicio de la admisibilidad de su recurso, así, dado que se alega una extralimitación en las facultades de los jueces que emitieron la sentencia impugnada, en virtud del principio *iura novit curia*, se redirige

el análisis de esta alegación al derecho al debido proceso en la garantía de normas y derechos de las partes, por lo que se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes de la entidad accionante porque habría realizado un nuevo examen de admisibilidad de su recurso de casación?**

19. Por otro lado, el cargo mencionado en el párrafo 8.3 *supra* no es un cargo autónomo pues, depende de los mencionados en los párr. 8.1. y 8.2 *supra*, es decir, se lo esgrime como una consecuencia de ellos, por lo que no permite formular un problema jurídico autónomo a ser resuelto en esta sentencia.
20. En los cargos sintetizados en los párrs. 8.4 y 8.5 *supra*, la entidad accionante alega la vulneración de sus derechos constitucionales porque la sentencia de casación no habría aplicado unas determinadas normas jurídicas. El resolver estos asuntos implicaría que esta Corte se pronuncie sobre la corrección jurídica de la decisión de rechazar el recurso de casación. Al respecto, cabe indicar que las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y, solo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, lo que, la jurisprudencia de esta Corte ha denominado “examen de mérito”.
21. Sobre el particular, esta Corte, en los párrafos 55 y 56 de la sentencia 176-14-EP/19, de 16 de octubre de 2019, ha definido que el control de mérito en acciones extraordinarias de protección derivadas de procesos de garantías jurisdiccionales solo puede realizarse en ciertas circunstancias excepcionales y de oficio, es decir, por decisión de la Corte, con independencia de los argumentos formulados en la demanda de acción extraordinaria de protección. Este carácter oficioso del control de méritos excluye formular problemas jurídicos en función de los cargos de la entidad accionante, pero, además, el proceso de origen no corresponde a garantías jurisdiccionales, sino a un juicio contencioso administrativo, por lo que no es posible efectuar un control de este tipo.

IV. Resolución de los problemas jurídicos

E. Primer problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia de casación, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de la entidad accionante por cuanto no se habría pronunciado sobre su cargo de errónea interpretación del artículo 97 de la LOSCCA?

22. Para responder esta pregunta se debe considerar que el artículo 76.7.1 de la Constitución establece 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 a su aplicación a los antecedentes de hecho”.
23. Además, en el párr. 86 de la ya mencionada sentencia 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, se afirmó que “[h]ay

incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica [...] no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes)”.

- 24.** Sobre el cargo presuntamente ignorado, en la sentencia impugnada se afirmó lo siguiente:

3.3.2 Esta Sala Especializada no verifica el yerro señalado por el casacionista, es decir, se ha aplicado de manera correcta la normativa jurídica por los siguientes motivos: El artículo 143 de la Constitución Política de 1998 vigente a la época en su parte pertinente señala: "... Una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de ley especial", a su vez el artículo 272 de la norma citada indica el mecanismo de resolución de antinomias: "...Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior". En aplicación de los principios constitucionales para resolución de conflictos entre normas jurídicas es claro que el artículo 97 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de la Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público prevalece sobre el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos, por tratarse de una ley orgánica cuyo ámbito abarca a todos los servidores públicos sean de carrera o no. Además, el artículo 97 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público es sumamente claro e indica de manera expresa que el servidor público (sin importar si es o no de carrera), tiene derecho a demandar sobre los derechos que sienta hubieren sido violentados ya sea en el lugar donde se originó el acto administrativo que impugna o del lugar donde ha generado efecto dicho acto. En otras palabras, en este caso específico las opciones para realizar la demanda serían las ciudades de Quito o de Guayaquil (representando una segunda opción para quien considere que un acto administrativo ha violentado sus derechos), conforme lo motiva y demuestra la sentencia expedida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito; por lo que se niega la casación por este extremo.

- 25.** De acuerdo con la cita del párrafo anterior, se descarta que la sentencia impugnada no se pronunciara sobre el cargo de errónea interpretación del artículo 97 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.
- 26.** Por último, cabe señalar que lo afirmado en el párrafo anterior no supone que las afirmaciones del tribunal de casación sean valoradas como correctas por esta Corte. Al respecto, se debe recordar que la garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales, sino a la suficiencia de las razones esgrimidas para justificar su decisión⁵.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1158-17-EP/21, de 20 de octubre de 2021, párr. 28.

En consecuencia, la Corte descarta la examinada vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

F. Segundo problema jurídico: ¿Vulneró, la sentencia impugnada, el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes de la entidad accionante porque habría realizado un nuevo examen de admisibilidad de su recurso de casación?

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

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

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

28. Esta Corte, en su sentencia 740-12-EP/20, caracterizó a la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes como una garantía impropia, que no configura por sí sola un supuesto de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio); así, para que se configure su transgresión, se deben cumplir con dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso⁶.

29. La entidad accionante argumenta que se vulneró su derecho porque la sentencia impugnada habría realizado un análisis propio de la fase de admisibilidad del recurso y no uno de fondo. Así, esta alegación tiene que ver con la regla de trámite constante en el artículo 14 de la Ley de Casación que disponía:

Art. 14.- Sentencia. - Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere y con el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto.

30. Para verificar si se produjo o no la alegada violación a la regla de trámite, conviene repasar el razonamiento expuesto en la sentencia impugnada.

- 30.1. Respecto al primer cargo casacional referente a la falta de aplicación del artículo 93.b de la LOSCCA, la sentencia impugnada manifestó

3.2.2 Esta Sala Especializada no verifica el yerro señalado por el casacionista, es decir, se ha aplicado de manera correcta la normativa jurídica, por cuanto el cargo de Subdirector de Prevención de Riesgos y Control de Prestaciones de la Dirección del Seguro General y de Riesgos del Trabajo del IESS no se encontraba establecido de manera taxativa dentro del artículo 93 literal b) de la Ley Orgánica de Servicio

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 740-12-EP/20, párr. 27.

Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público conforme lo motiva y demuestra la sentencia expedida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, por lo que se niega la casación por este extremo.

30.2. El análisis del segundo cargo casacional, en torno a la errónea interpretación del artículo 97 de la LOSCCA, consta en el párr. 24 *supra*.

30.3. Finalmente, respecto del cargo casacional de falta de aplicación de los artículos 114, 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil, la sentencia impugnada manifestó:

4.3. Al respecto, en su escrito de interposición del recurso, el recurrente no ha fundamentado con claridad de qué manera la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito habría interpretado erróneamente los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba.

[...] Por el contrario, en la sentencia recurrida, la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito valoró la prueba documental presentada por el actor, producto de lo cual expuso su conclusión. Dicho Tribunal se refirió a la validez probatoria de los documentos presentados. En mérito de lo expuesto, se verifica que no se cumple con el requisito establecido por este Tribunal en relación con la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, por lo que se niega la casación por este extremo.

31. Ahora bien, de las citas anteriores se verifica que la sentencia impugnada no se extralimita en sus funciones volviendo a realizar un examen de admisibilidad de los cargos. Así, respecto del primer cargo casacional, concluyó que no se produjo la causal invocada porque se aplicó de manera correcta el artículo 93.b de la LOSCCA, en tanto el cargo que ostentaba el recurrente no se encontraba de manera taxativa en el referido artículo y porque esto fue advertido por la sentencia de primera instancia; en cuanto al segundo cargo casacional, determinó que se aplicó de manera correcta el artículo 97 de la LOSCCA por cuanto la sentencia de primera instancia sí consideró que i) debía aplicarse sobre el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de servicios al ser una ley orgánica; y, ii) el mismo artículo establecía que el servidor podía impugnar el acto administrativo en el lugar en que se emitió o donde haya generado efecto, lo que en el caso era en Quito o Guayaquil.

32. Respecto al tercer cargo casacional, si bien en un primer momento refiere que el recurrente no fundamentó con claridad la causal que invocó, este no fue el único argumento para rechazar el cargo, ya que inmediatamente manifiesta que la sentencia impugnada sí valoró la prueba documental aportada por el recurrente, se refirió a la validez probatoria de los documentos presentados y que del análisis de ello se desprendía su conclusión.

33. Por lo dicho, se verifica que los jueces nacionales que emitieron la sentencia impugnada actuaron dentro del marco de un examen de fondo de un recurso de casación, por lo que se descarta la invocada inobservancia a la regla de trámite establecida en el artículo 14 de la Ley de Casación.
34. En consecuencia, se desestima la alegada vulneración al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes del IESS.

V. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la acción extraordinaria de protección **101-18-EP**.
2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 101-18-EP/23**VOTO CONCURRENTE****Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes**

1. Con el debido respeto a las decisiones de la Corte Constitucional, a pesar de estar de acuerdo con la sentencia de mayoría en el caso No. 101-18-EP/23, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, emito este voto concurrente. Este tiene por objeto manifestar mi decisión de adherirme a la postura de mayoría de la Corte, respecto a la aplicación del principio *iura novit curia* en la resolución de casos.
2. En sentencias anteriores¹ planteo mi postura sobre el uso del principio *iura novit curia* para reconducir un cargo para, posteriormente, descartarlo. Desde la emisión de dichos votos salvados, la línea de esta Corte Constitucional se ha reafirmado en este sentido. En función de lo anterior, y con el objeto de seguir consolidando la jurisprudencia de esta Corte, acojo la forma que se usa el principio *iura novit curia* para reconducir un cargo que, eventualmente, podría ser descartado.

XIMENA
ALEXANDRA
CARDENAS REYES



Firmado digitalmente por
XIMENA ALEXANDRA
CARDENAS REYES
Fecha: 2023.03.24
06:40:23 -05'00'

Alejandra Cárdenas Reyes
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, anunciado en la sentencia de la causa 101-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 07 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 13:56; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹ Ver votos concurrentes en sentencias No. 374-17-EP/22, de 15 de junio de 2022 y sentencia No. 892-17-EP/22, de 27 de julio de 2022.

SENTENCIA No. 101-18-EP/23**VOTO CONCURRENTENTE****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. Con el acostumbrado respeto a los argumentos esgrimidos por el juez ponente y por los magistrados que votaron a favor de la sentencia N° 101-18-EP/23 (“sentencia de mayoría”), me permito fundamentar mi voto concurrente en los siguientes términos¹:
2. En el párrafo 18 de la sentencia de mayoría se precisa que: “(...) *el cargo reseñado en el párr. 8.2 supra controvierte la sentencia impugnada porque habría hecho un nuevo juicio de la admisibilidad de su recurso, así, dado que se alega una extralimitación en las facultades de los jueces que emitieron la sentencia impugnada, en virtud del principio iura novit curia, se redirige el análisis de esta alegación al derecho al debido proceso en la garantía de normas y derechos de las partes*”.
3. Es decir, que la reconducción del cargo se realiza a efectos de examinar una supuesta “extralimitación” de los jueces casacionales, al haber efectuado un examen de admisibilidad en la etapa de resolución del recurso. Sobre este argumento estimo necesario aclarar que en estos supuestos específicos los jueces nacionales no exceden o adelantan sus competencias, sino que, por el contrario, incumplen su obligación de analizar el fondo de las pretensiones y vuelven a una etapa **precluida**.
4. Esta apreciación no se agota en una mera discrepancia terminológica, pues tal como se observa en el presente caso, tiene la plena capacidad de influir en la conducción del análisis constitucional. Así, en lugar de estudiar una eventual vulneración de derechos a causa de la afectación a la previsibilidad o certeza jurídica en lo concerniente a los momentos y etapas de los que se compone el recurso de casación, se analiza un aparente quebrantamiento de una regla de trámite que, en la especie, no resulta del todo aplicable al contexto de la alegada “extralimitación”.
5. De esta manera, en la sentencia de mayoría se expone que: “*La entidad accionante argumenta que se vulneró su derecho porque la sentencia impugnada habría realizado un análisis propio de la fase de admisibilidad del recurso y no uno de fondo. Así, esta alegación tiene que ver con la regla de trámite constante en el artículo 14 de la Ley de Casación que disponía:*

Art. 14.- Sentencia.- Si la Corte Suprema de Justicia encuentra procedente el recurso casará la sentencia o auto de que se trate y expedirá el que en su lugar correspondiere y con el mérito de los hechos establecidos en la sentencia o auto”.

¹ Art. 92 de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “*Votos concurrentes y votos salvados.- Las juezas o jueces de la Corte Constitucional podrán elaborar votos concurrentes o salvar el voto, para lo cual deberán entregar en la Secretaría General el escrito correspondiente dentro del término de diez días a partir de la adopción de la decisión*”.

6. De la lectura de la norma en cuestión, se tiene que en ella se regula la forma en cómo debe resolverse el recurso de casación, en caso de que se estimen procedentes las alegaciones del casacionista. Sin embargo, el cargo sintetizado en el párrafo 18 de la sentencia de mayoría, se constriñe a verificar si la conducta judicial transgredió o no el derecho a la seguridad jurídica (vinculado al principio de preclusión), por supuestamente haber renovado momentos procesales consumados.
7. Es por ello, que, en mi opinión, no es técnicamente adecuado referirse a una “extralimitación” y encontrar en una regla de trámite una prohibición que esta no prescribe con exactitud.
8. Por tales razones, para resolver el caso se debía acudir a la profusa jurisprudencia constitucional² y abordar el problema jurídico desde la hipotética vulneración del derecho **a la seguridad jurídica**, y sobre la base del mismo análisis que se consigna en los párrafos 30 al 34 de la sentencia de mayoría, determinar que en la causa *in examine* no se afectó el principio de preclusión procesal, por cuanto el tribunal de casación emitió una sentencia pronunciándose sobre el fondo del recurso sometido a su conocimiento y no respecto de los presupuestos formales de admisibilidad superados en un estadio procesal anterior.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE



Firmado
digitalmente por
CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

² Verbigracia, ver las sentencias N° 234-15-SEP-CC, 784-14-EP/20, 898-15-EP/21, 1420-17-EP/21 y 1914-16-EP/21.

Razón: Siento por tal que el voto concurrente de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 101-18-EP, fue presentado en Secretaría General, el 15 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 17:16; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

010118EP-549d9

**Caso Nro. 0101-18-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y los votos concurrentes que antecede fue suscrito el día martes veintiuno de marzo de dos mil veintitrés, por el señor Presidente de la Corte Constitucional, Alí Lozada Prado; el día viernes veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, por la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes; y, el día martes veintiocho de marzo de dos mil veintitrés por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 165-18-EP/23
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

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

CASO No. 165-18-EP

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

SENTENCIA No. 165-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza si el auto de inadmisión de casación emitido por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia vulnera el derecho al debido proceso en el cumplimiento de normas, garantía de la motivación y el derecho a la defensa. La Corte Constitucional resuelve desestimar la presente acción extraordinaria de protección al no encontrar la vulneración a los derechos alegados.

I. Antecedentes Procesales

1. El 22 de mayo de 2017, la señora Manuela Salomé Cañar Díaz presentó demanda de impugnación en contra de la resolución No. SENAE-DGN-2017-0172-RE¹ y la rectificación de tributos No. JRP1-2016-0796-D001 emitidas por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE). Este juicio fue signado con el No. 09501-2017-00331.
2. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, en sentencia de 24 de octubre de 2017, declaró con lugar la demanda, la invalidez de los actos impugnados y la devolución de la suma retenida por concepto de caución². En contra de esta decisión, el SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 15 de diciembre de 2017, el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, inadmitió el recurso de casación presentado por el SENAE.
4. El 11 de enero de 2018, el SENAE (“**la entidad accionante**”) presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de casación (“**auto impugnado**”).
5. El 20 de febrero de 2018, el tribunal de Sala de Admisión conformada por los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Alfredo Ruiz Guzmán; admitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección.

¹ Resolución de fecha 21 de febrero de 2017 que declaró sin lugar la impugnación realizada en contra de la rectificación de tributos No. JRP1-2016-0796-D001. El SENAE rectificó los tributos por el valor de \$65.682,78.

² El valor de la caución corresponde al 10% de la obligación discutida en este juicio; es decir el valor de USD \$ 6.568,29.

6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento mediante providencia de 16 de enero de 2023, en la que ordenó oficiar a la autoridad accionada a fin de que presente su informe de descargo.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

3.1. Alegación de la parte accionante

8. La entidad accionante considera que el auto impugnado vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y los derechos de las partes, derecho a la defensa, garantía de la motivación y derecho a recurrir.

8.1. Respecto al derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, la entidad accionante menciona que: *“El recurso de casación interpuesto por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador cumple con los requisitos formales del artículo 267 y 270 del Código Orgánico General de Procesos por lo que al inadmitir el Recurso de Casación, **VALORANDO LA FUNDAMENTACIÓN DEL RECURSO AL MOMENTO DE PRONUNCIARSE SOBRE LA ADMISIÓN A TRÁMITE DEL MISMO Y NO AL TIEMPO DE DICTAR SENTENCIA, INFRINGE LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL CITADA**, es decir al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, vulnera el debido proceso”*. (Énfasis en el original).

8.2. Asimismo, la entidad accionante afirma que se vulneró su derecho a la defensa, aludiendo al auto impugnado, y agrega: *“Impidiendo mediante este auto que el recurso planteado sea conocido, analizado y resuelto por el pleno de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia violentado (sic) de esta manera el derecho a la defensa consagrado en el Art 76 numeral 7 literal A”*.

8.3. Por otro lado, la entidad accionante alega que se vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación, pues: *“En el Auto de 15 de diciembre del 2017 no se explica la pertinencia de la aplicación del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos, al escrito que contiene el recurso. El escrito reúne los requisitos de dicha norma legal, por lo que al analizar la procedencia de las causales previstas en el artículo 268 del referido cuerpo legal, incumple la disposición del literal 1 del Artículo 76 de la Constitución”*.

3.2. De los accionados

Pronunciamiento de los jueces la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia

9. El 18 de enero de 2023, la señora Gilda Rosana Morales Ordoñez en calidad de presidenta de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presentó informe motivado, donde citó: *“No se ha determinado en forma clara, precisa y concreta los motivos que fundamenta el recurso interpuesto, y tampoco se ha establecido la forma como se produjeron las transgresiones cometidas por el Tribunal aquo conforme al caso QUINTO del art. 268 del COGEP”* y agregó *“razones por las que la Conjuenza resuelve inadmitir el recurso de casación interpuesto (...)”*.

IV. Análisis del caso

10. Conforme los argumentos contenidos en el acápite anterior, la entidad accionante menciona la supuesta vulneración al derecho a recurrir; sin embargo, no presenta argumentación alguna; es decir, no cumple con lo establecido por esta Corte, donde el argumento claro debe contener *“una base fáctica que señale cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial cuya consecuencia ha sido la vulneración del derecho fundamental (tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción); y, una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata”*³. En consecuencia, la Corte descarta el análisis de dicho derecho, pues aun realizando un esfuerzo razonable, no es posible plantear un problema jurídico.
11. De la revisión de los cargos expuestos por la entidad accionante, esta Corte analizará si el auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, al supuestamente analizar el fondo del recurso de casación y no solo los requisitos formales de admisión.
12. Asimismo, esta Corte analizará si se vulneró el derecho a la defensa de la entidad accionante por la inadmisión del recurso de casación. Y finalmente, se analizará si el auto impugnado contiene suficiencia normativa; ya que, de acuerdo a las alegaciones realizadas, el conjuenz no explica la pertinencia del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP).

¿El auto impugnado vulneró el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes, al supuestamente analizar el fondo del recurso de casación y no solo los requisitos formales de admisión? (art. 76.1 CRE)

13. La Constitución consagra, como garantía del debido proceso, el cumplimiento de normas y derechos de las partes, en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución, que dispone: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se*

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.

14. Del texto constitucional se desprende que en observancia de esta garantía, los operadores de justicia tienen la obligación de aplicar las normas jurídicas que correspondan en el caso concreto⁴. La Corte Constitucional ha determinado que esta garantía es parte de las denominadas garantías impropias⁵, las cuales no configuran por sí solas supuestos de violación del derecho al debido proceso (entendido como principio), sino que contienen una remisión a reglas de trámite previstas en la legislación procesal. Al ser una garantía impropia, su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso⁶.
15. En ese sentido, en cuanto al punto (i), de conformidad con el COGEP, se debe señalar que en la fase de admisibilidad del recurso de casación, no corresponde que el congreso nacional analice el fondo de las alegaciones planteadas, dado que su análisis debe versar únicamente sobre el cumplimiento de los requisitos de admisión, considerando los cargos formulados⁷.
16. De la revisión del auto impugnado, se observa que el congreso se pronunció respecto de la legitimación, la oportunidad y la procedencia del recurso. A continuación, determina que la causal invocada es la quinta prevista en el artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), misma que reza: “5. Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho sustantivo, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, que hayan sido determinantes en la parte dispositiva de la sentencia o auto”.
17. Al continuar con el análisis, el congreso señala que “No se ha determinado en forma clara, precisa y concreta los motivos que fundamenta el recurso interpuesto, y tampoco se ha establecido la forma como se produjeron las transgresiones cometidas por el Tribunal aquo conforme al caso QUINTO del art. 268 del COGEP (...)”⁸. (Énfasis en el original).
18. En tal sentido, no se verifica una inobservancia del ordenamiento jurídico y no se advierte que el congreso se haya extralimitado en sus competencias. Adicionalmente, la Corte no alerta de la afectación de un precepto constitucional. Debe recordarse que la inadmisión del recurso ante la inobservancia de los requisitos formales para su interposición no constituye *per se* una vulneración de derechos, pues el recurso de casación constituye un mecanismo de impugnación extraordinario, estricto, formal, riguroso y que opera por causales taxativas establecidas previamente por el legislador⁹.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2488-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 22.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 740-12-EP/20 de 7 de octubre de 2020, párr. 28.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 740-12-EP/20, párrafo 27.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2780-17-EP/22 de 27 de enero de 2022, párr. 27.

⁸ Fjs.8 del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

⁹ Corte Constitucional sentencia No. 1056-16-EP/21, párrafo 29.

19. Finalmente, esta Corte observa que el conjuer analizó los requisitos de admisibilidad respecto del recurso de casación, y al identificar la causal invocada, concluyó que, al existir falta de argumentación, la misma deviene en inadmisibile, sin entrar a resolver el fondo del recurso de casación.
20. Así, al no existir violación a la regla de trámite no cumple con el primer requisito; en consecuencia, esta Corte no identifica una vulneración al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

¿El auto impugnado vulneró el debido proceso en la garantía de la motivación al carecer de suficiencia normativa? (artículo 76.7.1 CRE)

21. El artículo 76.7.1) de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos: *“l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia 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”*.
22. Además, según la sentencia N.º 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía, una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica y señaló: *“(...) la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso (...) la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso”*.
23. En la demanda, la entidad accionante menciona que el auto impugnado vulnera este derecho ya que el conjuer no explica la pertinencia de la aplicación del artículo 267 del COGEP. Así, de la revisión del auto impugnado, se verifica que el conjuer señala que se analizará los requisitos de admisibilidad del recurso de casación de acuerdo a los artículos 266, 267, 268 y 277 del COGEP y agrega: *“se procederá a examinar si el auto recurrible es casable; si el recurso de casación ha sido oportunamente interpuesto; sí quien lo presenta posee legitimación activa; y sí el recurso ha sido debidamente fundamentado conforme el art. 267 del Código Orgánico General de Procesos (...)”*¹⁰.
24. Así, el conjuer determina que la entidad accionante presentó el recurso de casación con base en la causal quinta del artículo 268 del COGEP, el cual es analizado de la siguiente forma:

“i)La imputación realizada en contra de la sentencia no se encasilla dentro de los parámetros que existe tanto el caso en que se fundamenta el recurso, como en el modo de infracción de la norma, pues sostiene que el numeral 2 del art. 139 del Código Tributario es la norma llamada a aplicarse, que el juzgador le ha dado un sentido diferente en cuanto a

¹⁰ Fjs. 3 del expediente de la Corte Nacional de Justicia.

los efectos de la misma, acusación que se encasilla en la errónea interpretación, más no en la indebida aplicación, la cual se presenta cuando la norma ha sido entendida rectamente en su alcance y significado, más (sic) se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla; es decir, la aplica a un supuesto fáctico diferente del hipotético contemplado en ella, incurriendo así en un yerro en la relación del precepto con el caso controvertido". ii) El recurrente no establece cual es la norma que debía ser aplicada en lugar de aquella indebidamente aplicada, por tanto no existe la proposición jurídica completa y se incumple con lo señalado en el numeral ii) del punto 3.4.5., del presente auto; iii) Como consecuencia de los dos numerales anteriores se puede establecer que el recurrente no determina las razones por las cuales no debía aplicarse la norma considerada como infringida al caso materia de la decisión. 3.4.6. Debemos señalar que el recurso de casación, es un medio de impugnación de carácter formal, supremo, extraordinario, excepcional, independiente, de orden público, riguroso, casuístico, dispositivo, de oportunidad, completo, de admisibilidad restringida, axiomático y exacto, que debe guardar secuencia lógica y ordenada en su contenido, cumpliendo rigurosamente con los requisitos exigidos por el COGEP; siendo un recurso de alta técnica procesal, requiere que en el escrito de interposición se señale particularizadamente los casos que se invocan y que se encuentran detalladas en el artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, así como los cargos que se hacen a las normas consideradas como infringidas (...).

25. De esta forma, se observa que el auto impugnado sí contiene una fundamentación suficiente, ya que da una respuesta de acuerdo al ordenamiento jurídico respecto del recurso de casación, en observancia de las normas que consideró aplicables. Añadido a esto, el conjuer realizó un razonamiento interpretativo y aplicativo de las normas jurídicas anunciadas para resolver el caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 267 del COGEP, normativa que establece los requisitos de admisibilidad del recurso.
26. Por lo que, el conjuer realizó un análisis de admisión del recurso de casación con fundamentación normativa suficiente de acuerdo a lo expuesto con anterioridad. Así, esta Corte no verifica una vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte del conjuer de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

¿El auto impugnado vulneró el derecho a la defensa de la entidad accionante por la inadmisión del recurso de casación? (art.76.7.a CRE)

27. Respecto a este derecho constitucional, el artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución establece: *“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: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.*
28. En la demanda, el SENA alegó que se vulneró su derecho a la defensa por la inadmisión del recurso de casación interpuesto en contra de la sentencia del Tribunal Contencioso Tributario. No obstante, la inadmisión de un recurso de casación *per se* no puede ser considerada vulneratoria de derechos, pues esta corresponde al diseño procesal del recurso, por el cual, únicamente superada la fase de admisibilidad del recurso, el recurso

puede ser analizado por una de las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia. Este diseño procesal no es contrario al derecho a la defensa pues, de aceptar lo contrario, se llegaría a la conclusión de que cualquier inadmisión de este tipo de recursos sería radicalmente ilegítima. Sobre el particular, esta Corte ya se ha pronunciado en los siguientes términos: “(...) *la sola inadmisión del recurso de casación, mediante un auto fundamentado dentro de un proceso en el que se han respetado los derechos procesales, no comporta una violación al derecho a la defensa*”¹¹.

29. En el caso, la Corte Constitucional verifica que no se ha violentado el debido proceso y que la decisión de inadmitir el recurso de casación se fundamentó en la falta del cumplimiento de los presupuestos establecidos en el artículo 267 del COGEP para su admisibilidad, por lo tanto, no se vulneró el derecho a la defensa de la entidad accionante y se descarta dicho cargo.
30. Por último, esta Corte señala que en múltiples ocasiones ya se ha indicado al SENA E que por la mera inconformidad no se puede presentar una Acción que es “*extraordinaria*”, y le requiere expresamente que revea su política de presentación de este tipo de acciones. Así, la Corte realiza una advertencia al SENA E de que, en futuros casos con características similares al presente, que lleguen en fase de admisión, esta Corte enviará al Consejo de la Judicatura para que se aplique el art. 64 de la LOGJCC para que los abogados patrocinadores del SENA E sean sancionados¹².
31. En este sentido se exhorta adicionalmente a la Contraloría General del Estado y a la Procuraduría a tomar en cuenta esta disposición¹³.

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:

- a. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 165-18-EP**.
- b. Devolver los expedientes al juzgado de origen.
- c. Notifíquese, publíquese y archívese

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1864-13-EP/19, párrafo 26 y Sentencia No. 1002-16-EP/21, párrafo 29.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 345-18-EP/23, párrafo 29.

¹³ *Ibíd.*, párrafo 30.

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 165-18-EP/23**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 1 de marzo de 2023, aprobó la sentencia N°. 165-18-EP/23, la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el Servicio Nacional de Aduanas (“**entidad accionante**”) en contra del auto de 15 de diciembre de 2017 dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia en el marco del proceso signado con el N°. 09501-2017-00331.
2. Si bien me encuentro de acuerdo con la decisión y análisis de la sentencia, discrepo de lo expuesto en el párrafo 30 del proyecto, por lo que me permito realizar el presente voto concurrente bajo las siguientes consideraciones.

I. Consideraciones

3. En la sentencia se señaló que:

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

4. Al respecto, el artículo 64 de la LOGJCC establece: “**Art. 64.- Sanciones.- Cuando la acción extraordinaria de protección fuere interpuesta sin fundamento alguno, la Corte Constitucional establecerá los correctivos y comunicará al Consejo de la Judicatura para que sancione a la o el abogado patrocinador, de conformidad con el Código Orgánico de la Función Judicial. La reincidencia será sancionada con suspensión del ejercicio profesional, de conformidad con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función Judicial**”. (Énfasis añadido)
5. En primer lugar, hago notar que en el citado artículo no se especifica si la sanción se refiere a los abogados patrocinadores de privados o de entidades o instituciones públicas.
6. Asimismo, en virtud de la falta de claridad del citado artículo no se puede colegir que se pueda imponer una sanción a los abogados patrocinadores del Estado, puesto que sus funciones se centran en defender los intereses de las entidades estatales de las cuales ejercen su representación, por lo que sería gravoso calificar a la actuación de un

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

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

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

8. Por lo que queda claro que los servidores públicos, por regla general, no patrocinan en razón de las funciones que tienen a cargo, y la excepción es en aquellos casos en las que deben intervenir en razón de sus cargos y **cuando defienden los intereses de la institución a la cual pertenecen**. Esto pone en evidencia que los funcionarios públicos, ejercen sus atribuciones en miras de defender los intereses Estatales y de las entidades a las cuales pertenecen.
9. Finalmente, el artículo 64 de la LOGJCC tiene concordancia con el artículo 336 del COFJ, mismo que establece que:

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

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

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

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

² COFJ, art. 331 numeral 2.

II. Conclusión

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

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.03.22
09:43:44 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 165-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 14 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 12:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado digitalmente por
AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

016518EP-544f7



Caso Nro. 0165-18-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 260-18-EP/23
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

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

CASO No. 260-18-EP

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

SENTENCIA No. 260-18-EP/23

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección y declara la vulneración del derecho al doble conforme, ya que el accionante recibió una sentencia condenatoria, por primera vez, en segunda instancia y no contó con un recurso eficaz para revisar dicha sentencia.

I. Antecedentes

1. El 14 de junio de 2016, el Tribunal de Garantías con sede en el cantón Quito (Tribunal) dictó sentencia ratificatoria del estado de inocencia a favor de Gustavo Manuel Galárraga Almeida¹ (procesado), dentro de la causa penal seguida en su contra por el presunto cometimiento del delito de estafa². La acusadora particular presentó recursos de nulidad y apelación.
2. El 16 de junio de 2017, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha (Sala) rechazó el recurso de nulidad y aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia ratificatoria del estado de inocencia, dictó sentencia condenatoria en contra del procesado y le impuso una pena privativa de libertad de dos años. El procesado interpuso recursos de ampliación y aclaración.
3. El 30 de junio de 2017, la Sala rechazó los recursos de ampliación y aclaración. El procesado interpuso recurso de casación.
4. El 23 de noviembre del 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia (Sala CNJ), en sentencia, declaró

¹ Proceso No. 17257-2014-1239.

² Código Penal, artículo 563 “El que, con propósito de apropiarse de una cosa perteneciente a otro, se hubiere hecho entregar fondos, muebles, obligaciones, finiquitos, recibos, ya haciendo uso de nombres falsos, o de falsas calidades, ya empleando manejos fraudulentos para hacer creer en la existencia de falsas empresas, de un poder, o de un crédito imaginario, para infundir la esperanza o el temor de un suceso, accidente, o cualquier otro acontecimiento quimérico, o para abusar de otro modo de la confianza o de la credulidad, será reprimido con prisión de seis meses a cinco años y multa de ocho a ciento cincuenta y seis dólares de los Estados Unidos de Norte América. Será sancionado con el máximo de la pena prevista en el inciso anterior y multa de quinientos a mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, el que cometiere el delito utilizando medios electrónicos o telemáticos. La pena será de reclusión menor ordinaria de tres a seis años, si la defraudación se cometiera en casos de migraciones ilegales.”

improcedente el recurso de casación. El procesado presentó recursos de ampliación y aclaración.

5. El 26 de diciembre de 2018, la Sala CNJ negó los recursos de aclaración y ampliación.
6. El 8 de enero de 2018, Gustavo Manuel Galárraga Almeida (accionante) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 23 de noviembre de 2017.
7. El 12 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
8. El 16 de marzo de 2020, de la revisión del sistema SATJE, el Tribunal de Garantías con sede en el cantón Quito declaró la prescripción de la pena.
9. El 17 de febrero de 2022, debido a la renovación parcial de la Corte Constitucional, la causa fue resorteada y el caso le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.
10. El 26 de enero de 2023, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento y solicitó informe de descargo a la Sala de la CNJ.
11. La Sala de la CNJ no remitió su informe de descargo.

II. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución (CRE) y 191, número 2 letra d, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

III. Pretensión y sus fundamentos

A. De la parte accionante

13. El accionante alega la vulneración de sus derechos a la igualdad y no discriminación (art. 11 CRE), a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), a la seguridad jurídica (art. 82 CRE), al debido proceso en las garantías: de cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1 CRE), de presunción de inocencia (art. 76.2 CRE), de no actuar pruebas con violación a la constitución y la ley (art. 76.4 CRE), el derecho a la defensa en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (art. 76.7.a CRE), a contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa (art. 76.7.b CRE), a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76.7.c CRE), a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra (art. 76.7.h CRE) y a la motivación (art. 76.7.i).

14. Para sustentar sus pretensiones en contra de la sentencia de 23 de noviembre de 2017, el accionante expresa los siguientes *cargos*:

14.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, expresa que: *“el no considerar la prescripción en forma detallada y debidamente motivada, en mi concepto, se ha fallado la seguridad jurídica, y desde luego se ha infringido con la norma contenida en el literal "I" del Numeral. 7, del Art. 76 de la Constitución de la República.”*³

14.2. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y las garantías del debido proceso, señala que: *“no existe la aplicación de la sana crítica, al haberse probado conforme a derecho y obra de autos una duda razonable que permite constitucionalmente la interpretación en el sentido más favorable al reo, como lo es la existencia y determinación de VOTO SALVADO realizado por la señora Juez Dra. Gladys Terán Sierra, quien resolvió declarar la nulidad de todo el proceso, en tal virtud, argumento que, considero de orden jurisprudencial no ha sido considerado en absoluto en la resolución de mayoría emitido por los señores Jueces de la Corte Nacional de Justicia.”*⁴

14.3. Respecto a los demás derechos alegados no presenta ningún argumento.

15. Finalmente, el accionante solicita que se acepte su demanda, y se deje sin efecto la sentencia de casación de 23 de noviembre de 2017.

IV. Cuestiones previas

A. Consideraciones generales del derecho al doble conforme y planteamiento del problema jurídico

16. A pesar de que las alegaciones del accionante están dirigidas a impugnar la sentencia de 23 de noviembre de 2017, de los hechos del caso, se observa una posible violación al derecho al doble conforme; ya que, el accionante recibió sentencia condenatoria por primera vez en segunda instancia y no tuvo acceso al recurso especial de doble conforme previsto en la Resolución No. 04-2022 de la Corte Nacional, y que fue ordenado por la Corte Constitucional mediante sentencia No. 1965-18-EP/21. Por lo expuesto, tomando en cuenta las características del caso, es necesario hacer algunas consideraciones previas sobre el doble conforme y cómo se debe atender la posible vulneración de derechos.

17. Este Organismo ha manifestado que *“el derecho al doble conforme en materia penal [...] está reconocido en el sistema jurídico ecuatoriano, y constituye una garantía que tiene la persona condenada para que su sentencia condenatoria pueda ser confirmada en dos instancias judiciales. Además, esta garantía procesal permite proteger a las personas procesadas, limitar el poder punitivo y evitar la condena de personas*

³ Demanda de acción extraordinaria de protección, 8 de enero de 2018.

⁴ Demanda de acción extraordinaria de protección, 8 de enero de 2018.

*inocentes o condenas desproporcionales al hecho delictivo. En consecuencia, la realización de este derecho, si fuere el caso, habilita y legitima la imposición de una pena estatal contra una persona.”*⁵

18. Respecto a casos en los que una persona procesada ha recibido sentencia condenatoria por primera vez en segunda instancia, después de haber sido ratificada su inocencia en primera instancia, esta Corte argumentó que es preciso cuestionarse la exigibilidad de la aplicación del derecho al doble conforme, ya que *“los únicos recursos previstos en el sistema procesal penal para el indicado supuesto son los recursos extraordinarios de casación y revisión.”*⁶
19. Aquellos recursos, por su naturaleza, no suponen herramientas procesales idóneas y eficaces para garantizar el derecho al doble conforme por cuanto en el recurso de **casación** *“no puede controvertirse la valoración de la prueba efectuada en la sentencia impugnada [...]; y tampoco es accesible, debido a las rigurosas formalidades exigidas para la admisibilidad del recurso”*; y, el de **revisión** *“no es un recurso oportuno –según el estándar exigido por el doble conforme–, dado que su interposición no impide la ejecutoria de la sentencia impugnada; y tampoco es eficaz, puesto que se circunscribe al examen exclusivo de las causales taxativamente fijadas en la ley, todas las que, además, exigen la presentación de prueba nueva.”*⁷
20. En consecuencia, el doble conforme *“[a]l ser un derecho que se otorga al condenado, [...] en materia penal depende de que sea ejercido por el titular del derecho. La persona procesada debe plantear el recurso para que, una instancia superior, ratifique o no la sentencia condenatoria. En caso de prescindirse de la interposición del recurso la condena quedaría firme.”*⁸
21. Este Organismo ha determinado que *“el sistema procesal penal no contempla un recurso apto para garantizar lo que el derecho al doble conforme exige cuando una persona es declarada culpable por primera vez en segunda instancia. Lo que, en opinión de esta Corte, constituye una vulneración del derecho al doble conforme.”*⁹
22. Por lo dicho y de acuerdo a lo que ha establecido este Organismo, en la sentencia No. 8-22-EP/22, es necesario examinar si, en el presente caso, existió una vulneración al doble conforme, por no haber tenido acceso a un recurso eficaz según la sentencia No. 1965-18-EP/21.
23. La Corte Constitucional en el presente caso verificará en primer lugar la posible vulneración del derecho al doble conforme. Si no se verifica la violación de este derecho, se continuará con el análisis de las pretensiones del accionante relacionadas con la emisión de la decisión judicial impugnada. Por lo tanto, se plantea el siguiente problema

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 1989-17-EP/21, párr 35.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1965-18-EP, párr. 29.

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 1965-18-EP, párrs. 38 y 39.

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1989-17-EP/21, párr 35.

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 1965-18-EP/21, párr 41.

jurídico: **¿Se vulneró el derecho al doble conforme por no haberse revisado la sentencia condenatoria emitida por primera vez en segunda instancia a través de un recurso idóneo y eficaz?**

B. Resolución del problema jurídico

¿Se vulneró el derecho al doble conforme por no haberse revisado la sentencia condenatoria emitida por primera vez en segunda instancia a través de un recurso idóneo y eficaz?

24. Este Organismo ha señalado que la garantía de recurrir el fallo condenatorio, en materia penal, debe garantizar que los procesados obtengan una doble conformidad¹⁰, ya que el ordenamiento jurídico ecuatoriano garantiza el derecho al doble conforme en materia penal¹¹.
25. En este sentido, la Corte ha señalado que el *“derecho al doble conforme no se garantiza con la mera posibilidad formal de plantear una impugnación a la sentencia condenatoria, sino que dicho recurso debe ser eficaz en el sentido de ser susceptible de permitir un análisis integral de la sentencia condenatoria impugnada”*¹².
26. De igual manera, ha manifestado que *“el derecho al doble conforme busca dotar al condenado dentro de un proceso penal de una instancia capaz de corregir posibles errores judiciales, dada la especial gravedad que revisten las sanciones penales. Y, para ello, el derecho al doble conforme exige dos elementos básicos. En primer lugar, la existencia de un tribunal distinto al que dictó la sentencia condenatoria con competencia para revisarla, el que debe ser de superior jerarquía orgánica. Y, en segundo lugar, un recurso –cualquiera fuere su denominación– ordinario; es decir, oportuno, eficaz y accesible para toda persona declarada culpable en un proceso penal.”*¹³
27. En el caso en examen, se verifica que el accionante recibió una sentencia absolutoria en primera instancia. Sin embargo, como consecuencia del recurso de apelación formulado por la acusación particular, la Sala de la Corte Provincial dictó sentencia condenatoria por primera vez en segunda instancia. Ante ello, el accionante formuló recurso de casación que fue declarado improcedente.
28. Además, por la naturaleza del recurso de casación, en el contexto de este caso, no cumple con los presupuestos del derecho al doble conforme, porque no puede

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 987-15-EP/20, párr. 48; sentencia No. 1989-17-EP/21, párr. 37; sentencia No. 3068-18-EP/21, párr. 38; y sentencia No. 1965-18-EP/21, párr. 23. También se puede considerar que la garantía al doble conforme se deriva de la interrelación de las garantías del derecho a la defensa, el derecho a recurrir y el principio de presunción de inocencia. Al respecto, véase: Votos concurrentes de las sentencias No. 2251-19-EP/22 y No. 2516-19-EP/22.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 2913-19-EP/22, párr. 31

¹² Corte Constitucional, sentencia No. 987-15-EP/20, párr. 47.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 1965-18-EP/21, párr. 27.

controvertirse la valoración de la prueba efectuada en la sentencia impugnada, debido a las rigurosas formalidades exigidas para la admisibilidad del recurso¹⁴.

29. Por lo expuesto, este Organismo constata que el accionante no tuvo la oportunidad de que la sentencia condenatoria de 16 de junio de 2017, emitida por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sea revisada a través de un recurso eficaz y accesible, y, en consecuencia, se vulneró el derecho al doble conforme.
30. Para reparar esta vulneración, de acuerdo con la sentencia No. 1965-18-EP/21, la Corte Nacional de Justicia expidió la resolución No. 04-2022 de 30 de marzo de 2022, que reguló un recurso especial, mediante el cual se puede proceder con la revisión integral de las sentencias condenatorias dictadas por primera vez en segunda instancia o en casación.
31. Sin embargo, se verifica del sistema SATJE que *dentro* del caso *in examine* el 16 de marzo de 2020 se declaró la prescripción de la pena, por lo que, retrotraer el proceso sería ineficaz. En consecuencia, este Organismo considera que la presente sentencia constituye en sí misma una forma de reparación a favor del accionante.
32. Por lo tanto, al haberse verificado que la vulneración al derecho al doble conforme ocurrió en una etapa procesal previa a la interposición del recurso de casación, esta Corte no continuará con el análisis de los argumentos en torno a la sentencia de casación.

V. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección No. 260-18-EP.
2. **Declarar** la vulneración del derecho al doble conforme en contra de Gustavo Manuel Galárraga Almeida, y que la presente sentencia constituye en sí misma una forma de reparación al constatar que retrotraer el proceso sería ineficaz.
3. **Devolver** el expediente a la Corte Nacional de Justicia.
4. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
ALI VICENTE LOZADA
PRADO

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia No. 1965-18-EP/21, párr. 38, sentencia No. 8-19-IN y acumulado/21, párrs 39 y 40.

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

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 260-18-EP/23**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 1 de marzo de 2023, aprobó la sentencia N°. 260-18-EP/23 (“**sentencia de mayoría**” o “**decisión de mayoría**”), la cual resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Gustavo Manuel Galárraga Almeida (“**accionante**”) en contra de la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2017 por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Nacional de Justicia en el marco del proceso penal signado con el N°. 17257-2014-1239.
2. En la sentencia de mayoría se aceptó la demanda por considerar que “*el accionante no tuvo la oportunidad de que la sentencia condenatoria de 16 de junio de 2017, emitida por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sea revisada a través de un recurso idóneo y eficaz*”, lo cual, a su criterio, vulneró el derecho al doble conforme.
3. Respetando las consideraciones realizadas en el voto de mayoría, me permito disentir de las mismas, porque considero que la forma en la que se aborda la presunta violación del derecho al doble conforme menoscaba la naturaleza de la acción extraordinaria de protección y vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa de la parte accionada, es decir de las autoridades judiciales que emitieron la decisión impugnada, contra quienes se presentaron los cargos por presunta violación de derechos.
4. Bajo este contexto, procederé a exponer mis consideraciones.

II. Consideraciones

5. Para la comprensión del presente voto salvado resulta importante recalcar que la justicia constitucional se sustenta en diversos principios procesales. Por la forma de resolución de la causa *in examine*, es oportuno señalar que el principio establecido en el artículo 4, número 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe que el proceso inicia con la presentación de la demanda, y en el mismo sentido las reglas: (i) *en eat iudex ultra petita partium*; (ii) *iudex iudicare debet iusta allegata et probata partium*; (iii) *iudex ex consciencia iudicare debet immo secundum allegata*; y (iv) *iudex non potest pertransire, quod principaliter in iudicio proponitur*, indican que el juez no puede resolver más allá de lo que las partes han propuesto y solicitado en la demanda.
6. En este orden de ideas y en virtud del objeto de la acción extraordinaria de protección, el legislador ha previsto que, en lo principal, la demanda debe contener estrictamente: (1) la constancia de que la sentencia o auto este ejecutoriada; (2) el señalamiento de la

judicatura, sala o tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional; y (3) la identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial, pues con base en esa información esgrimida en la demanda y una vez que se haya superado la fase de admisión, el juez constitucional determinará los problemas jurídicos que le permitan resolver las pretensiones de la demanda.

7. Si bien los jueces al conocer una acción extraordinaria de protección pueden subsanar los errores de derecho a través de la reconducción del argumento a la norma que consideren pertinente, no podrán sustentar su resolución en hechos que no han sido alegados expresamente, pues ocasionarían dos problemas constitucionales: **(a)** la decisión incurriría en el vicio de incongruencia procesal y violaría el derecho a la tutela judicial efectiva ; y **(b)** la resolución de hechos no determinados en la demanda vulneraría el derecho a la defensa de la parte accionada pues si el accionante impugna determinadas actuaciones judiciales el juez tiene derecho a defenderse en igualdad de condiciones y a replicar estos argumentos; en suma, a ejercer su derecho de contradicción.
8. Una vez dicho esto, es oportuno detallar el contenido de la demanda a fin de establecer el punto del cual debió partir el análisis constitucional en la decisión de mayoría.

II. Del contenido de la demanda

9. A saber, en la demanda de acción extraordinaria de protección, el accionante presentó los siguientes argumentos:

DERECHOS IDENTIFICADOS	ARGUMENTO
<p>igualdad y no discriminación , tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías: de cumplimiento de normas y derechos de las partes, presunción de inocencia, de no actuar pruebas con violación a la constitución y la ley, el derecho a la defensa en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, a contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa, a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar</p>	<p><i>“no existe la aplicación de la sana crítica, al haberse probado conforme a derecho y obra de autos una duda razonable que permite constitucionalmente la interpretación en el sentido más favorable al reo, como lo es la existencia y determinación de VOTO SALVADO realizado por la señora Juez Dra. Gladys Terán Sierra, quien resolvió declarar la nulidad de todo el proceso, en tal virtud, argumento que, considero de orden jurisprudencial no ha sido considerado en absoluto en la resolución de mayoría emitido por los señores Jueces de la Corte Nacional de Justicia”.</i></p>

<p>pruebas y contradecir las que se presenten en su contra</p>	
<p>debido proceso en la garantía de la motivación</p>	<p><i>“el no considerar la prescripción en forma detallada y debidamente motivada, en mi concepto, se ha fallado la seguridad jurídica, y desde luego se ha infringido con la norma contenida en el literal "1" del Numeral. 7, del Art. 76 de la Constitución de la República”</i></p>

III. Consideraciones

10. De la lectura integral de los argumentos contenidos en la demanda y resumidos en el cuadro *ut supra*, claramente se desprende que, la decisión impugnada es la sentencia de 23 de noviembre de 2017 y los derechos identificados como violados son a la igualdad y no discriminación , tutela judicial efectiva, seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías: de cumplimiento de normas y derechos de las partes, presunción de inocencia, de no actuar pruebas con violación a la constitución y la ley, el derecho a la defensa en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, a contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa, a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, a presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. Asimismo, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
11. En la resolución de la causa se establece que: *“A pesar de que las alegaciones del accionante están dirigidas a impugnar la sentencia de 23 de noviembre de 2017, de los hechos del caso, se observa una posible violación al derecho al doble conforme”* (énfasis añadido), cuando el derecho en análisis no fue alegado y consecuentemente no presenta un cargo que permita la argumentación contenida en los párrafos 16 a 32 de la decisión de mayoría.
12. En ese sentido, se notificó a la parte accionada y se le solicitó un informe motivado, en el que se le pidió que *“presente un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda”*.
13. En este punto, es menester cuestionarse dos aspectos: ¿En dónde se deja el derecho a la defensa de la parte accionada, si en la providencia de avoco de conocimiento se solicita

que presenten argumentos de descargo sobre la demanda presentada y en la sustanciación del proyecto deciden sobre aspectos totalmente distintos?; ¿En dónde queda la naturaleza extraordinaria de la garantía activada, si en la práctica se omite e inobserva el contenido riguroso que debe cumplir la demanda y se analiza todo el proceso? De tal modo que la consecuencia jurídica de la resolución de la presente causa se circunscribe en tres aspectos críticos: (1) resolver sobre hechos/argumentos no propuestos en la demanda lo cual genera un estado de indefensión a la parte accionada; (2) permitir que la Corte Constitucional analice a su mejor criterio los hechos que considere pertinentes aun cuando no estén determinados en la demanda; y (3) no contestar a los argumentos ni a la pretensión del accionante.

14. Cabe recalcar que la resolución de demandas bajo este criterio antojadizo hace que este Organismo se convierta en una instancia adicional, que fiscaliza el proceso judicial; conllevando a que la misma Corte Constitucional desnaturalice esta garantía.
15. Al contrario de lo examinado en la decisión de mayoría, la sentencia únicamente debió analizar la presunta vulneración de los derechos alegados en la demanda y a partir de ello, determinar si existió o no violación en la decisión impugnada.
16. Por las consideraciones expuestas, disiento del análisis jurídico a través del cual se declaró la violación del derecho al doble conforme pues su examen demuestra una notable arbitrariedad al momento de analizar una demanda de acción extraordinaria de protección, al punto que vacía de contenido disposiciones constitucionales y legales que claramente regulan esta garantía y que a su vez menoscaban derechos constitucionales de la parte accionada.

PABLO
ENRIQUE
HERRERIA
BONNET

Firmado digitalmente
por PABLO ENRIQUE
HERRERIA BONNET
Fecha: 2023.03.22
09:39:08 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón. - Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 260-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 14 de marzo de 2023, mediante correo electrónico a las 12:57; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 0260-18-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día martes veintiuno de marzo de dos mil veintitrés por el señor presidente Alí Lozada Prado y, el día miércoles veintidós de marzo de dos mil veintitrés por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firma Electrónica
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 102-22-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 31 de marzo de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos

LEGITIMADO ACTIVO: Jorge Luis Velasteguí Romero

CORREO ELECTRÓNICO: luisvelastegu@hotmail.com

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidencia de la República; Procurador General del Estado; y, Presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS:

Artículos: 77, numeral 13 y 175 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA:

El accionante solicita:

“...se acepte esta acción de inconstitucionalidad por el fondo de los art. 382 inciso tercero (3ro.) la frase; “(...) Si se cumpliere el sesenta por ciento de la medida socioeducativa impuesta (...)”; y, art. 383 inciso cuatro (4to.) la frase: “(...) Para acceder a este régimen se requiere el cumplimiento del ochenta por ciento de la medida socioeducativa. (...)” CONA; sin embargo, conforme lo determina el art. 76.5 LOGJCC al ser la declaración de inconstitucionalidad una medida de última ratio, solicito se realice una interpretación obligatoria compatible con aquella, sin descartar además un control integral constitucional para confrontar la disposición legal acusada (art. 76.1 LOGJCC)”.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



SALA DE ADMISIÓN
RESUMEN CAUSA No. 7-23-IN

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 31 de marzo de 2023 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción Pública de Inconstitucionalidad de Actos Normativos.

LEGITIMADO ACTIVO: Colectivo Ciudadano Afectados Crédito Educativos IECE-IFTH “AFREIECE”.

CORREO ELECTRÓNICO: jacobobufeteabogados@gmail.com.

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente de la República del Ecuador, Asamblea Nacional del Estado y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: artículos 3; 11 numeral 2 y 3; 28 y el 66 numeral 4 de la Constitución de la República del Ecuador.

PRETENSIÓN JURÍDICA: El accionante solicita:

1. Se declare la inconstitucionalidad por el fondo en contra de los artículos 32 numeral 5, 32 numeral 6 y Disposición Reformatoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación que regula el financiamiento y facilidades de pago en becas, créditos educativos y ayudas económicas (en adelante, “Reformatoria Código de Ingenios”), publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 623 de viernes 21 de enero de 2022.
2. Con fundamento en el artículo 87 de la Constitución, en concordancia con el artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el accionante solicitó la suspensión provisional de las sanciones e inhabilidades derivadas del inicio de la coactiva, como las medidas cautelares dispuestas en contra

de los beneficiarios de Créditos Educativos en el momento que se encontraba vigente el Código de Procedimiento Civil.

De conformidad con lo dispuesto por la Sala de Admisión, publíquese este resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el Portal Electrónico de la Corte Constitucional.

LO CERTIFICO.- Quito, a los 17 días del mes de abril de 2022.

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

IM/FA/NGA

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.