

REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

62-17-IN/23 En el Caso No. 62-17-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad N° 62-17-IN.	3
63-18-IS/23 En el Caso No. 63-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento No. 63-18-IS presentada por la señora Carlota Eugenia Ortega Sanginez.	9
1193-17-EP/23 En el Caso No. 1193-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	17
1259-17-EP/23 En el Caso No. 1259-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección N° 1259-17-EP.	26
1295-17-EP/23 En el Caso No. 1295-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada ..	47
1338-17-EP/23 En el Caso No. 1338-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1338-17-EP	56
1521-17-EP/23 En el Caso No. 1521-17-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 1521-17-EP	63
1813-17-EP/23 En el Caso No. 1813-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 1813-17-EP	70

	Págs.
1896-17-EP/23 En el Caso No. 1896-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección	81



Sentencia No. 62-17-IN/23
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 62-17-IN

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

SENTENCIA No. 62-17-IN/23

Tema: La presente sentencia niega la acción de inconstitucionalidad contra la frase “empezar a” contenida en el segundo inciso del artículo 10 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana porque la misma fue declarada inconstitucional por la sentencia N.º 38-14-AN/20 y, por tanto, ha dejado de producir efectos jurídicos.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 11 de diciembre de 2017, el defensor del pueblo (en adelante, “el accionante”) presentó una demanda de inconstitucionalidad impugnando la frase “*empezar a*” contenida en el segundo inciso del artículo 10 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
2. En auto de 8 de enero de 2018, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de esta Corte admitió a trámite la demanda, dispuso que se informe de la admisión a la Presidencia de la República, a la Asamblea Nacional y a la Procuraduría General del Estado para que intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada, y requirió a la Secretaría General de la Asamblea Nacional los informes y documentos que dieron origen a la misma.
3. El 31 de enero de 2018, la Secretaría General de la Asamblea Nacional remitió “*un DVD que contiene el expediente digital de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana*”.
4. El 15 y 16 de febrero de 2018, la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional y la Procuraduría General del Estado presentaron sus informes, respectivamente.
5. De conformidad con el sorteo de 9 de julio de 2019, correspondió la sustanciación de la causa al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 12 de abril de 2021.

B. Disposición cuya inconstitucionalidad se demanda

6. En su demanda, el accionante impugnó la frase “*empezar a*” contenida en el segundo inciso del artículo 10 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, disposición normativa que se cita a continuación:

Artículo 10.- Tramitación de la iniciativa popular normativa.- El Consejo Nacional Electoral, una vez notificado con la admisión a trámite de una iniciativa popular normativa, procederá a autenticar y verificar las firmas; cumplido este requisito, el Consejo Nacional Electoral notificará al órgano con competencia normativa para que éste, a su vez, inicie el trámite obligatorio para garantizar la participación directa y efectiva de las promotoras y los promotores en el debate del proyecto normativo.

*El órgano con competencia normativa deberá **empezar a** tratar la iniciativa popular normativa, en el plazo máximo de ciento ochenta días, contados desde la fecha en la que fue notificado por el Consejo Nacional Electoral; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia de conformidad con la Constitución.*

[énfasis agregado]

C. La pretensión y sus fundamentos

7. El accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada por transgredir los artículos 61 numeral 3 y 103 de la Constitución.
8. Como fundamento de su pretensión, expuso el siguiente *cargo*: La norma impugnada transgrediría el derecho a presentar proyectos de iniciativa popular normativa (artículos 61 numeral 3 y 103 de la Constitución) porque determinaría un plazo de ciento ochenta días para que el órgano legislativo competente “*empiece a*” tratar la iniciativa popular, cuando el artículo 103 de la Constitución establece que en un plazo de ciento ochenta días se debe tratar la propuesta; por tanto, el período previsto en la Constitución implica que la iniciativa popular sea conocida, analizada y aprobada o negada. Además, el accionante sostiene que la actual redacción de la norma “*propicia que, al no iniciarse a tratar la propuesta normativa en el mismo plazo, las/los proponentes no puedan continuar ejerciendo el derecho de participación al no poder participar en las deliberaciones pertinentes*”.

D. Alegaciones de la Asamblea Nacional

9. El 15 de febrero de 2018, la Asamblea Nacional solicitó que se declare la inconstitucionalidad de la frase “*empezar a*”, contenida en el segundo inciso del artículo 10 de Ley Orgánica de Participación Ciudadana, mediante una “*sentencia sustractiva*”.
10. En respaldo de su pretensión, la Asamblea afirmó lo siguiente: el artículo 103 de la Constitución determina que el órgano con competencia normativa tendrá un plazo de ciento ochenta días para “*tratar*” la propuesta de iniciativa popular, lo que implica la obligación de “*conocer y resolver*” la propuesta. Sin embargo, la norma impugnada

presenta “una ambigüedad [...] pues [...] podría ser entendida de tal manera que la iniciativa popular normativa pudiese empezar a tratarse a los 179 días y la resolución llegase a emitirse en días posteriores; aquella interpretación contravendría el espíritu constituyente”.

E. Alegaciones de la Presidencia de la República

11. El 15 de febrero de 2018, la Presidencia de la República solicitó que se rechace la demanda y se ratifique la constitucionalidad de la disposición impugnada.

12. En respaldo de su pretensión, la Presidencia afirmó lo siguiente:

12.1. El artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”) es claro al establecer que la declaratoria de inconstitucionalidad procede cuando existe una contradicción normativa, que por vía interpretativa no pueda adecuarse al ordenamiento constitucional, así, con base en el orden jerárquico de las normas, el texto constitucional debe primar frente a la norma impugnada.

12.2. Sin perjuicio de lo afirmado en el párrafo anterior sostiene que, en el presente caso procedería una interpretación conforme de la norma impugnada con el objetivo de fijar una interpretación obligatoria, compatible con la Constitución, pero sin declarar su inconstitucionalidad.

12.3. El accionante contaría también con la posibilidad de “*acudir a las competencias de la Procuraduría General del Estado [...] [de] absolver consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público [...] sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico*”.

12.4. Una vez analizado el texto constitucional y la norma impugnada “*no se encuentra una [sic] diferencia alguna*”; incluso el artículo 10 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana prevé, al igual que la Constitución, que de no cumplirse el plazo de los ciento ochenta días, la iniciativa popular entrará en vigencia.

F. Alegaciones de la Procuraduría General del Estado

13. El 16 de febrero de 2018, la Procuraduría General del Estado solicitó que se rechace la demanda por improcedente.

14. En respaldo de su pretensión, la Procuraduría afirmó lo siguiente: La presunta inconstitucionalidad demandada se produce por un error al interpretar el significado del verbo “tratar” pues “*no es posible afirmar que, tratar un proyecto de ley dentro de un determinado plazo, implica que éste deba ser aprobado o negado en ese tiempo, sino que debe iniciarse su tratamiento y procedimiento legislativo correspondiente*”.

II. Competencia

15. De conformidad con lo establecido en el artículo 436.2 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de la LOGJCC, este Pleno es competente para conocer y resolver sobre el presente caso.

III. Cuestión previa

16. Previamente a examinar la constitucionalidad de la norma impugnada en este caso, se verifica que, mediante sentencia N.º 38-14-AN/20, el Pleno de esta Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la frase “*empezar a*” contenida en el segundo inciso del artículo 10 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana por ser contraria a los artículos 61 numeral 3 y 103 de la Constitución.

17. En la mencionada sentencia, principalmente, se afirmó:

40. Para esta Corte el término "tratar" comprende conocer la propuesta, analizarla y tomar una decisión correspondiente sobre la misma. En ese sentido, es claro que la regla constitucional establece que en un máximo de ciento ochenta días la propuesta debe ser tratada (conocida) y resuelta por el organismo correspondiente, de lo contrario recaería en un plazo fatal y entraría en vigencia la iniciativa normativa tal cual fue presentada. Mientras que, cuando la Ley Orgánica de Participación Ciudadana indica que en el plazo de ciento ochenta días se debe "empezar a" tratar el proyecto, aquello burla el plazo final establecido en la Constitución y la obligatoriedad de conocer y tratar una iniciativa popular, limitando materialmente el derecho de participación [...].

41. Por consiguiente, esta Corte Constitucional considera que la expresión "empezar a", que se encuentra determinada en el segundo inciso del artículo 10 de la LOPC, es inconstitucional por ser contraria a la obligación establecida en los artículos 61 número 3, y 103 de la Constitución.

18. En consecuencia, toda vez que la norma impugnada fue declarada inconstitucional¹, el control constitucional por el fondo, solicitado en la demanda, actualmente carece de objeto y, por tanto, aquella debe ser desestimada.

IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción de inconstitucionalidad N.º 62-17-IN.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 38-14-AN/20, decisión: “[...] 2. Declarar, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436, numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, la inconstitucionalidad de la expresión ‘empezar a’ del segundo inciso del artículo 10 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana [...]”.

2. 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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

006217IN-50d84



Caso Nro. 0062-17-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero 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. 63-18-IS/23
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 63-18-IS

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

SENTENCIA No. 63-18-IS/23

Tema: La Corte Constitucional analiza el alegado incumplimiento de la sentencia No. 020-10-SCN-CC. Al verificar que la argumentación se basa en la falta de aplicación de un precedente jurisprudencial dictado en una causa ajena al proceso al que la parte accionante compareció, y no en la falta de cumplimiento de una obligación determinada en una sentencia o dictamen constitucional proveniente de garantías jurisdiccionales, la Corte reitera su jurisprudencia y considera que la petición es ajena a la naturaleza de esta acción, por lo que la desestima.

I. Antecedentes procesales

a) Trámite ante la justicia ordinaria

1. El 10 de junio de 2016, la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Loja (“Unidad Judicial”) emitió el auto que declaró la prescripción de la acción penal dentro del proceso No. 11282-2015-01083 iniciado en contra de Carlota Eugenia Ortega Sanginez, por el delito de falsificación y uso doloso de documento falso¹. Esta decisión fue apelada por la denunciante, Celsa María González Tenizela.
2. El 03 de marzo de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“Sala Penal” o “Corte Provincial”) aceptó el recurso de apelación, y por lo tanto, consideró que la acción no se encontraba prescrita. Así, ordenó que la causa sea remitida a la Unidad Judicial para que continúe con su trámite.
3. El 18 de mayo de 2018, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja (“Tribunal de Garantías Penales”) dictó sentencia condenatoria en contra de la señora Ortega. En consecuencia, el Tribunal de Garantías Penales le condenó a una pena privativa de la libertad por el tiempo de ocho meses y, como reparación integral a favor de la víctima, ordenó el pago de USD 25 000 dólares. Esta decisión fue apelada por la señora Ortega.

¹ Estas conductas estaban tipificadas en el derogado Código Penal, en sus artículos 340 y 341, que señalaban: “Art. 340.- El que, por cualquiera de los medios indicados en el artículo precedente, cometiere falsedad en instrumentos privados, a excepción de los cheques, será reprimido con dos a cinco años de prisión // Art. 341.- En los casos expresados en los precedentes artículos, el que hubiere hecho uso, dolosamente, del documento falso, será reprimido como si fuere autor de la falsedad”.

4. El 12 de diciembre de 2018, la Corte Provincial rechazó por unanimidad el recurso de apelación en cuanto a la responsabilidad y materialidad del delito, pero sobre la condena impuesta, considerando las atenuantes y el principio de proporcionalidad, modificó la pena privativa de libertad y ordenó que sea rebajada a tres meses.

b) Trámite ante la Corte Constitucional

5. El 21 de agosto de 2018, la señora Carlota Eugenia Ortega Sanginez (“la accionante”) presentó una acción de incumplimiento en contra del Tribunal de Garantías Penales por el alegado incumplimiento de la sentencia No. 020-10-SCN-CC.
6. El 09 de julio de 2019, fue realizado el sorteo de la causa y su tramitación correspondió a la entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
7. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron la nueva jueza y los nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 17 de febrero de 2022, la causa fue resorteada y correspondió su conocimiento al juez constitucional Jhoel Escudero Soliz.
8. El 10 de marzo de 2022, la accionante presentó un escrito solicitando a este Corte que atienda con agilidad la presente acción, dado que es una persona adulta mayor, por lo que, tiene derecho a una atención prioritaria.
9. El 14 de diciembre de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que tanto el Tribunal de Garantías Penales como la Sala de la Corte Provincial (“judicaturas accionadas”) presenten un informe de descargo sobre el presunto incumplimiento alegado por la accionante, así como le dispuso a la accionante que presente un informe actualizado sobre las pretensiones en este proceso.
10. El 14 de diciembre de 2022, el juez Marco Boris Aguirre Torres de la Sala de la Corte Provincial presentó su informe de descargo.
11. El 16 de diciembre de 2022, los jueces de la Sala Penal, Leonardo Bravo González y Wilson Condo y Hurtado, presentaron su informe de descargo en la causa.
12. El 19 de diciembre de 2022, la accionante presentó el informe solicitado.
13. El 20 de diciembre de 2022, los jueces Jorge Luis Valdivieso Cueva y José Luis Payares Hurtado, jueces del Tribunal de Garantías Penales presentaron su informe de descargo.

II. Competencia

14. De conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República (“CRE” o “Constitución”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver

sobre el presunto incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Alegaciones y fundamentos

a) Argumentos de la accionante Carlota Eugenia Ortega Sanginez

15. En su demanda y en su informe de actualización, la accionante expone los antecedentes procesales de la causa penal iniciada en su contra y señala que este Organismo, mediante la sentencia No. 020-10-SCN-CC, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 101 del entonces vigente Código Penal, señaló que *“la prescripción de la acción penal es un derecho para el imputado y constituye una garantía del debido proceso conforme lo dispuesto en el Art. 76 N° 1 de la [CRE]”*. De tal forma, señala que en el proceso penal, la Corte Provincial *“debía tomar en cuenta que la acción penal se encontraba prescrita porque, el supuesto hecho se produjo en junio del año 2005 con la presentación de la demanda ejecutiva y se inicia la acción penal en agosto del año 2015.”*
16. Asimismo, indica que el Tribunal de Garantías Penales incumple con este mismo precedente al aceptar la tesis planteada por la Corte Provincial relacionado con la naturaleza del delito y que se trataría de uno permanente. Manifiesta que esta clasificación no estaba contemplada en el entonces vigente Código Penal, sino que entró en vigor con el Código Orgánico Integral Penal (“COIP”). Añade que las judicaturas accionadas estaban obligadas a observar el precedente y que, en tal medida, no pueden exigir otros requisitos que no están previstos en la LOGJCC o en la CRE. Así, al no haber aplicado el precedente emitido por este Organismo entonces inobservaron lo previsto en el artículo 86.4 de la CRE y el artículo 2 numerales 1, 2 y 3 de la LOGJCC.
17. En tal sentido, solicita que este Organismo declare la nulidad de todo lo actuado *“a partir del auto de prescripción dictado por [la Unidad Judicial], de fecha 10 de junio de 2016, a las 12h48, debiendo declararse que dicho acto ha causado estado, por haberse operado [a su] favor la prescripción (...)”*.

b) Contestación a la demanda por parte del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja

18. El Tribunal de Garantías Penales hace un recuento de las actuaciones procesales dentro del juicio penal, por lo que señalan que después de que la Corte Provincial revocó el auto de prescripción, *“no [les] correspondía en el momento procesal, hacer valoración alguna respecto de la prescripción de la acción penal”*, dado que *“el pronunciamiento del Superior [es] vinculante para el juzgador inferior”*. Citan el último inciso del artículo 111 del Código Orgánico General de Procesos (“COGEP”)².

² COGEP. “Art. 111.- Nulidad y apelación. (...) Los procesos conocidos por la o el juzgador superior, sin que se haya declarado la nulidad, no podrán ser anulados por las o los juzgadores inferiores, aun cuando hayan observado después, que ha faltado alguna solemnidad sustancial.”

c) Contestación a la demanda por parte de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja

19. La Sala Penal señala que en la sentencia No. 020-10-SCN-CC, esta Corte *“no ha dispuesto nada que deba ser cumplido o ejecutado”* por las autoridades judiciales que la conforman. Aclara que además en dicha sentencia, se resolvió que el artículo 101 del Código Penal *“no es contrario a la Constitución”*. Resalta además la naturaleza de la acción de incumplimiento y que la accionante equivocadamente la habría iniciado dentro de un proceso penal, por lo que debió haber iniciado una acción extraordinaria de protección.
20. Adicionalmente, señala: *“teniendo en cuenta lo que significa un precedente judicial según las Sentencia Nros. 1035-12-EP/20 y 109-11-IS/20 de la Corte Constitucional, no encontramos en la sentencia supuestamente incumplida (Nro. 020-10-SCN-CC) un precedente judicial representado por alguna REGLA creada por la Corte Constitucional que tenga relación con la institución de la prescripción de la acción penal prevista en el Código Penal (...)”*.
21. Los jueces explican los motivos del inicio de la acción penal, y señalan que en la sentencia condenatoria de segunda instancia, ante la alegación de prescripción, las autoridades judiciales de la Sala Penal *“deciden que no era procedente volver a tratar el tema dado que anteriormente la Sala ya resolvió en el sentido de que la acción no estaba prescrita, y que debe estarse a lo resuelto en esa revocatoria”*. Añaden que, pese a que el Código Penal no contemplaba las figuras de delito permanente y continuado, la accionante no considera que esto es un tema previsto en la doctrina y dogmática penal. Indican que el juez Aguirre³ salvó el voto en dicha decisión, *“argumentando que el proceso era nulo desde que no se aceptó la excusa que había presentado, por considerar que deberían ser otros jueces los que resuelvan sobre la insistencia de la procesada, en cu[a]nto a que la acción penal estaría prescrita”*. Mencionan también que la accionada interpuso casación, recurso que fue negado, por lo que presentó una acción extraordinaria de protección, signada con el número 1198-20-EP, la cual también fue inadmitida.

IV. Sentencia cuyo incumplimiento se acusa

22. La accionante manifiesta que la sentencia que habría sido incumplida es la No. 020-10-SCN-CC dictada en el caso No. 30-10-CN, en particular, lo referente a lo señalado sobre la institución de la prescripción en materia penal como parte del derecho al debido proceso. Esta decisión, en la parte alegada por la accionante, señala:

“Siendo la prescripción un mecanismo que, eventualmente, puede ser invocado por los sujetos pasivos del proceso penal en caso de que los jueces y tribunales no los tramiten en los plazos determinados en la ley, es indudable que la alegación de prescripción debe ser

³ En el informe que este juez presentó a este Organismo señala este mismo particular, por lo que no se considera necesario realizar un acápite distinto.

atendida por los juzgadores, por constituir un derecho de los imputados en un ilícito, siempre que se cumpla con los requisitos previstos en la norma penal pertinente, pues el respeto de este derecho constituye una garantía del debido proceso, conforme lo dispuesto en el artículo 76, numeral 1 de la Constitución de la República. Esta es la regla general que hace efectivo el cumplimiento de las normas y el respeto de los derechos de las partes que intervienen en un proceso judicial.”

V. Planteamiento del problema jurídico

23. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tiene por objeto verificar que una decisión constitucional haya sido cumplida íntegramente, conforme lo señala el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República y los artículos 163 y siguientes de la LOGJCC.
24. Por un lado, la accionante manifiesta que la sentencia No. 020-10-SCN-CC habría sido incumplida por las judicaturas accionadas al no haber atendido favorablemente su petición sobre la alegación de la prescripción dentro del proceso penal seguido en su contra.
25. Por su parte, el Tribunal de Garantías Penales señaló que, por la naturaleza de la apelación, no le correspondía revisar la decisión emitida por un tribunal superior. Por otro lado, la Sala Penal de la Corte Provincial manifestó que la acción de incumplimiento era improcedente, puesto que la sentencia no ordenó cumplir nada a esa judicatura y que la accionante tenía disponibles otros mecanismos para sus pretensiones dentro del mismo proceso penal, los cuales efectivamente los activó sin tener éxito.
26. Ahora bien, debido a que la accionante alega el incumplimiento de un precedente en el que no fue parte procesal, para resolver el presente caso, se formula el siguiente problema jurídico: ¿Es susceptible de acción de incumplimiento la verificación de un precedente constitucional contenido en la sentencia No. 020-10-SCN-CC que es ajeno al proceso penal en el que la accionante participó como procesada?

VI. Análisis constitucional

Problema jurídico único: ¿Es susceptible de acción de incumplimiento la verificación de un precedente constitucional contenido en la sentencia No. 020-10-SCN-CC que es ajeno al proceso penal en el que la accionante participó como procesada?

27. En esta sección, la Corte sostendrá que la sentencia No. 020-10-SCN-CC no es susceptible de ser alegada como incumplida en este caso, pues la jurisprudencia de este Organismo ha señalado que la acción de incumplimiento es improcedente cuando se pretende la aplicación de un criterio jurisprudencial establecido en otro proceso⁴, tratándose de uno de naturaleza jurídica distinta como la materia penal.

⁴ Al respecto, ver: Corte Constitucional. Sentencias No. 17-16-IS/21 de 13 de enero de 2021; 17-15-IS/21 de 07 de abril de 2021; 11-16-IS/21 de 04 de agosto de 2021.

28. Anteriormente, la Corte había establecido que los precedentes jurisprudenciales obligatorios podían ser objeto de una acción de incumplimiento y había emitido algunas sentencias sosteniendo esta posición⁵. Sin embargo de forma posterior, este Organismo se alejó de este criterio y estableció que la acción de incumplimiento debe activarse específicamente para garantizar el cumplimiento de obligaciones concretas emitidas en decisiones provenientes de garantías jurisdiccionales y procesos constitucionales. Este cambio ocurrió debido a que el objetivo de la acción de incumplimiento responde a garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en la dimensión de la ejecución integral de las sentencias en materia constitucional⁶. Dichas obligaciones, además, deben contener un mandato de hacer o no hacer.⁷
29. En el caso en análisis, la pretensión de la accionante consiste en que se determine que la sentencia No. 020-10-SCN-CC⁸ fue inaplicada por las judicaturas accionadas al no hacer valer su alegación sobre la prescripción de la acción penal. Sin embargo, como lo ha señalado este Organismo, mediante las sentencias No. 17-16-IS/21 y 17-15-IS/21, no procede la acción de incumplimiento cuando se pretende aplicar un criterio jurisprudencial establecido en un caso distinto, cuando podrían ser activados mecanismos como la acción extraordinaria de protección⁹ observando las reglas para su presentación. Asimismo, esta Corte ha señalado que la acción de incumplimiento no es el mecanismo idóneo para sentencias emitidas durante el control concreto de constitucionalidad cuando se ratificó la constitucionalidad de la norma, y por lo tanto, *“no existe objeto de verificación, pues no hay un mandato ni obligación constituida hacia jueces ajenos a la causa puesta en conocimiento de la Corte Constitucional.”*¹⁰
30. Así, este Organismo verifica que la inconformidad de la accionante radica principalmente en que las judicaturas accionadas no habrían dado paso a su alegación sobre la prescripción de la acción dentro del proceso penal iniciado en su contra. Al respecto, vale anotar que la sentencia No. 020-10-SCN-CC no tiene ningún tipo de relación con el proceso penal en el que participó la accionante como procesada, y que la acción de incumplimiento no puede suplir los recursos previstos en la legislación para resolver inconformidades como la señalada.

⁵ Al respecto, ver: Corte Constitucional. Sentencias No. 034-16-SIS-CC de 29 de junio de 2016, 075-16-SIS-CC de 12 de diciembre de 2016, 002-18-SIS-CC de 31 de enero de 2018, 027-18-SIS-CC de 29 de mayo de 2018.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia No. 37-14-IS/20 de 22 de julio de 2020, párr. 19.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 17-15-IS/21 de 07 de abril de 2021, párr. 11; Sentencia No. 1-16-IS/21 de 07 de julio de 2021, párrs. 14 y 15; Sentencia 7-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 22.

⁸ La sentencia No. 020-10-SCN-CC resolvió la consulta planteada por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, la cual versó sobre la aplicación del artículo 101 del derogado Código Penal dentro de un proceso sobre el cometimiento de una infracción de tránsito. En dicho artículo estaban establecidas las reglas para la aplicación de la prescripción de la acción penal. La Corte, en la parte decisoria, determinó que dicho artículo *“no contradice ningún precepto constitucional, ni de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Ecuador”*, por lo que ratificó su constitucionalidad.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia No. 17-16-IS/21 de 13 de enero de 2021, párrs. 16 y 17; Sentencia No. 17-15-IS/21 de 07 de abril de 2021, párr. 13.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia No. 37-14-IS/20 de 22 de julio de 2020, párr. 22.

31. En conclusión, al pretenderse únicamente la aplicación de un precedente jurisprudencial en una causa penal ajena al mismo, esta Corte encuentra que la sentencia No. 020-10-SCN-CC no es susceptible de ser verificada en el caso concreto mediante una acción de incumplimiento.

VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción de incumplimiento No. 63-18-IS presentada por la señora Carlota Eugenia Ortega Sanginez.
2. Notificar esta decisión, archivar la causa y devolver el expediente a la judicatura de origen.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Richard Ortiz Ortiz, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Caso Nro. 0063-18-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero 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. 1193-17-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 11 de enero de 2023.

CASO No. 1193-17-EP

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

SENTENCIA No. 1193-17-EP/23

Tema: Esta sentencia analiza el derecho al debido proceso en la garantía de motivación en una sentencia que negó un recurso de apelación dentro de una acción de protección. Luego del análisis correspondiente, la Corte desestima la acción por no encontrar vulneración al derecho constitucional alegado.

I. Antecedentes procesales

1. El 13 de diciembre de 2016, Alexandra del Cisne Jiménez Torres y otros¹ presentaron una acción de protección en contra de la Universidad Nacional de Loja ("UNL")² por considerar que se vulneraron sus derechos constitucionales al no haber entregado los nombramientos obtenidos en el marco de un concurso de méritos y oposición para ocupar los cargos de docentes a tiempo completo. El proceso fue signado con el No. 11571-2016-00663.
2. El 30 de diciembre de 2016, la Unidad Judicial Especializada de Violencia contra la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar e Infracciones contra la Integridad Sexual y Reproductiva del cantón Loja ("Unidad Judicial") aceptó la demanda, declaró la

¹ Los nombres completos de los accionantes son: Ana Catalina Puertas Azanza, Antonio Israel Salazar Ortega, Ana María Grand Loayza, Ángel Polivio Chalán Chalán, Celia Beatriz Campoverde Vivanco, Gloria Alexandra Carrión Figueroa, Gretty del Pilar Salinas, Inés Catalina Villamagua Jiménez, Ignacio de Jesús Luzuriaga Granda, Jhoanna Alexandra Riofrío Herrera, Edgar Mauricio Burneo Álvarez, Juan Gabriel Ochoa Aldean, Karina Gabriela Rojas Carrión, Katusca Janet Valarezo Aguilar, Mirian Irene Capa Morocho, Nohemí del Carmen Jumbo Benítez, Óscar Rodrigo Ordóñez Gutiérrez, Patria Alexandra Guerrero Ochoa, Paulina Vanesa Fernández Guarnizo, Rosario Paulina Moncayo Cuenca, Ramiro Ernesto Villamagua Vergara, Zhenia Maritza Muñoz Vines, Darlen Díaz Pérez, Sandra del Cisne Jimbo Paute, Nuvia Ludeña Mesquero, Deisy Patricia Saraguro Ortega, Zulema de la Nube Castillo Guarnizo, Tanya Valarezo Bravo, Luis Fernando Ludeña Jaramillo y Celia Isabel Jara Galdeman.

² En el marco de un concurso de méritos y oposición para ocupar los cargos de docentes, la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional de la UNL intervino los procesos internos de la UNL. En tal sentido, alegan que la omisión de entregar sus nombramientos definitivos, dar aviso al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de su ingreso y la falta de asignación de carga horaria vulneró sus derechos constitucionales al trabajo, a la estabilidad laboral, a la seguridad jurídica, a la participación, el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder al trabajo, el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el precepto sobre el ingreso al sector público previsto en el artículo 228 de la Constitución. En su pretensión, solicitaron al rector de la UNL, al presidente de la Comisión Interventora de la UNL y al presidente del Consejo de Educación Superior la entrega inmediata de los nombramientos y que se permita el ejercicio de sus cargos con los beneficios que por ley corresponden.

vulneración de derechos constitucionales y, como medida de reparación, dispuso que *“la Autoridad competente de la Universidad Nacional de Loja emita los nombramientos a los señores accionantes que ganaron el concurso de méritos y oposición”*. Frente a esta decisión, el presidente de la Comisión Interventora y Fortalecimiento Institucional para la UNL presentó recurso de aclaración³, mismo que fue rechazado el 13 de enero de 2017⁴.

3. El rector de la UNL y el presidente de la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Institucional de la UNL y el presidente del Consejo de Educación Superior (“CES”) - por separado- interpusieron recursos de apelación. El 10 de abril de 2017, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”) resolvió rechazar los recursos de apelación, pero modificó la medida de reparación y dispuso que el rector y la Comisión interventora de la UNL *“en el plazo de 15 días de notificada esta sentencia, instrumenten las acciones o medidas necesarias para la ejecución de todos los nombramientos expedidos, aceptados por los beneficiarios y debidamente registrados”*. Frente a esta decisión, el rector de la UNL presentó recurso de aclaración, mismo que fue rechazado el 24 de abril de 2017⁵.
4. El 03 de mayo de 2017, Gustavo Enrique Villacís Rivas, en calidad de rector de la UNL (“**entidad accionante**”), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 10 de abril de 2017 por la Sala Provincial.
5. El 21 de junio de 2017, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda y por sorteo de 05 de julio de 2017, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Marien Segura Reascos.
6. 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. Por lo que, en auto de 29 de abril de 2022, avocó conocimiento y solicitó el informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

³ En específico, solicitó que la judicatura *“especifique el acto jurídico a través del cual se declaró ganadores a los accionantes y la autoridad que emitió dicha resolución”*.

⁴ En dicha providencia se argumentó que, “[r]especto de lo solicitado en el escrito de aclaración no se ha planteado la presente acción sobre el acto jurídico a través del cual se declaró ganadores a los accionantes y la autoridad que emitida dicha resolución la acción de protección es propuesta porque se han vulnerado derechos Constitucionales al no emitir los nombramientos correspondientes a los ganadores lo cual se dispuso mediante sentencia que otorgue los nombramientos la Autoridad Universitaria correspondiente [...]”.

⁵ En dicho auto se explicó que, *“el accionado, pretende desvirtuar el carácter subsanador y esclarecedor que tienen los recursos horizontales de ampliación y aclaración; por lo tanto la Sala considera que la sentencia dictada con fecha 10 de abril de 2017, es totalmente clara e inteligible; y, que en el presente caso el recurso de aclaración carece de fundamento en virtud que el asunto sometido al conocimiento de la Sala, ha sido resuelto en su totalidad y en un lenguaje de fácil comprensión para su cabal entendimiento; y, se considera que es tan clara y entendible la sentencia que la CIFI-UNL, ha dictado ya una resolución para cumplir el fallo como consta de la documentación agregada a esta instancia. Por lo expuesto se debe cumplir con lo dispuesto en sentencia”*.

7. Con fechas 10 de mayo, 16 de mayo y 07 junio de 2022, Gustavo Enrique Villacís Rivas, por sus propios derechos, y el CES ingresaron escritos para la mejor resolución de la causa.

II. Competencia

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

III. Fundamentos y pretensiones

3.1 Pretensión y fundamentos de la acción

9. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (art. 75), a la seguridad jurídica (art. 82) y al debido proceso en las garantías de cumplimiento de derechos y normas de las partes y de motivación (art. 76.1 y 7.1). Además, estima infringidos los principios de: desarrollo progresivo de los derechos (art.11.8), de la administración pública (art. 227), al ingreso al servicio público (art. 228) y a la responsabilidad de los servidores públicos (art. 233).
10. Respecto de la garantía de motivación, señala que la sentencia impugnada
[...] emite conclusiones sin que se evidencian (sic) las realidad de los hechos (sic) ya que los tan denominados concursos no fueron concluidos con la expedición de nombramiento ya que los mismos fueron suscritos por funcionarios que no tiene competencias para ello, evidenciándose una flagrante abrogación de función por lo que estamos ante una ilegitimidad de un acto administrativo que causa un daño al bien público como es la Universidad Nacional de Loja, donde existen una gran diferencia entre ilegitimidad con la necesidad de declararlo lesivo.
11. Señala que a consecuencia de la insuficiente motivación de la sentencia se vulneró la seguridad jurídica, pues la sentencia impugnada, a más de ser confusa, “*ordena que se ejecute todos los nombramientos, violentando flagrantemente la seguridad jurídica ya que los actores son diez y seis personas y la sentencia se determina a todos los nombramientos que son más de doscientas personas que inclusive tiene (sic) demandada acciones de protección en otros cuerpos jurídicos (...)*”.
12. Arguye, sobre la motivación también que en el proceso se evidencia que
[...] los documentos que se hacen pasar como nombramiento no tienen la mencionada calidad y sin mayores argumentos la Sala considera que los concursos han terminado cuando esta (sic) frente a un tema de mera legalidad y no de constitucionalidad por lo que la acción de protección debió ser rechazada por existir otros medios jurídicos para reclamar la pretensión de los actores; medios que son rápidos con el actual Código

General de Procesos; tanto es así que es de mera legalidad que la Sala, para disimular su fundamentación ha tenido que recurrir sentencia en juicios contenciosos administrativos, desorientado sus competencias como jueces constitucionales que sustancia un proceso no de control de legalidad [...].

13. Por último manifiesta que, la Sala Provincial para disimular la fundamentación de la sentencia:

[...] ha tenido que recurrir a una sentencia en el proceso 2007-00014 donde cito (sic) doctrina colombiana, nos hemos referido debió en esa ocasión a que los Jueces pueden citar cuando no exista disposiciones claras en nuestro País; la República de Colombia mantiene su ordenamiento jurídico, anterior al neoconstitucionalismo ecuatoriano, por lo que la motivación de jurisprudencia colombiana es impertinente; más aún cuando en el Ecuador se ha emitido la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como también la misma Corte Constitucional ecuatoriana, ha emitido jurisprudencia vinculante; que se refieren a las acciones de protección y que debe hacer los jueces cuando se les presenta una acción de protección.

14. Por todo lo expuesto, solicita que, se acepte la presente acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados; y, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada.

3.2 Fundamentos de la judicatura accionada

15. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada con el auto de 29 de abril de 2022⁶, no presentó el informe de descargo solicitado.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

16. En las acciones extraordinarias 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 derecho⁷. En esa línea, del texto de la demanda no se identifica la existencia de argumentos completos sobre las presuntas vulneraciones al derecho a la tutela judicial efectiva, a la seguridad jurídica y a la garantía de cumplimiento de normas, por lo que, pese a realizar un esfuerzo razonable⁸ este Organismo no cuenta con elementos suficientes para pronunciarse al respecto y descarta su análisis.
17. Por otra parte, sobre los argumentos referentes a la transgresión de los principios enumerados en el párrafo 9 *ut supra* este Organismo Constitucional considera que, por regla general, no le corresponde en el marco de la acción extraordinaria de protección

⁶ Foja 193 del expediente constitucional: razón de notificación de auto con fecha 04 de mayo de 2022.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 16, de 13 de febrero de 2020.

⁸ *Ibíd.* Párrafo 21.

pronunciarse sobre cuestiones ajenas a la vulneración de derechos constitucionales. En ciertos casos, la Corte ha analizado la presunta inobservancia de normas o principios constitucionales si ésta pudo haber acarreado vulneraciones de derechos constitucionales⁹. No obstante, debido a que en el presente caso la entidad accionante únicamente menciona por sí solos los principios de: desarrollo progresivo de los derechos, de la administración pública, al ingreso al servicio público y a la responsabilidad de los servidores públicos, la Corte no emitirá pronunciamiento alguno con respecto a estas alegaciones.

18. En virtud de lo anterior, esta Corte analizará los cargos planteados, únicamente, a través del derecho al debido proceso en la garantía de motivación:

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

19. Respecto al contenido y alcance de la garantía de motivación prevista en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución, esta Corte, en su sentencia No. 1158-17-EP/21, sistematizó su jurisprudencia reciente¹⁰ y determinó que una decisión del poder público contiene una motivación suficiente, cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, dada por una fundamentación normativa suficiente que enuncia y justifica las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión y una justificación fáctica suficiente de su aplicación a los hechos dados por probados en el caso.
20. De manera particular, en las garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional ha establecido que la motivación de las resoluciones adoptadas en este tipo de procesos debe incluir un análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerado¹¹. Así, en su jurisprudencia, la Corte ha reiterado que la motivación en garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales con base en la ocurrencia real de los hechos:

“[...]los jueces tienen las siguientes obligaciones:¹² i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”¹³.

21. La entidad accionante alude que la decisión impugnada adolece de motivación insuficiente, puesto que, para arribar a la conclusión de que se violaron derechos constitucionales, “emite conclusiones sin que se evidencian la realidad de los hechos

⁹ Ver, por ejemplo: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencias No. 838-14-EP/19 de 11 de diciembre de 2019; No. 756-15-EP/20 de 21 de octubre de 2020.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 54.

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

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 098-SEP-CC, de 26 de noviembre de 2013.

¹³ Corte Constitucional, sentencia No. 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

ya que los tan denominados concursos no fueron concluidos con la expedición de nombramiento ya que los mismos fueron suscritos por funcionarios que no tiene competencias para ello". Por lo que, corresponde a este Organismo Constitucional verificar, en función de los argumentos presentados por la entidad accionante, si la sentencia cumple con el criterio rector¹⁴.

- 22.** Revisada la sentencia impugnada, tenemos que a partir del acápite noveno se describen los hechos probados del caso y de las razones por las que la Sala Provincial determinó que se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica:

22.1. Que, luego de la realización del concurso de méritos y oposición y de la intervención de la Comisión Interventora de la UNL se desprende que la rectora subrogante no suscribió las acciones de personal de los accionantes.

22.2. Que, el proceso de concurso de méritos y oposición concluyó al punto de *"haberse extendido los correspondientes nombramientos"*; que *"los nombramientos fueron extendidos y firmados por el Director de Talento Humano de la Universidad"* y que por ello *"se tiene un acto administrativo declarativo de derechos, que ha generado derechos subjetivos en favor de todos y cada uno de los accionantes que lo suscribieron y aceptaron"*.

22.3. Que, los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad y por lo mismo deben ejecutarse de inmediato. En tal sentido, determina que *"[e]n la especie no consta que se haya recurrido a tal lesividad, ni tampoco hay constancia de un acto administrativo que declare la nulidad de los nombramientos por razones de legitimidad, esto es por nulidad de pleno derecho, lo cual ocurre cuando el acto es contrario al ordenamiento jurídico y es manifiesto que se ha dado prescindiendo de un requisito esencial, que es aquel que se traduce en un presupuesto inherente a la estructura definitoria del acto, pero un presupuesto que este previsto con antelación en la normativa que se aplica para un determinado procedimiento previo a la expedición del acto, que en este caso sería el reglamento aprobado para llevar a cabo el concurso mencionado, que por cierto tiene que ser respetado por la misma presunción de validez y eficacia, dado que tampoco hay constancia de haber sido revocado o anulado"* (sic).

- 23.** A partir de ello, la Corte Provincial llega a las siguientes conclusiones:

"A).- Que el concurso de merecimientos y oposición terminó conforme la normativa aprobada para el efecto. Se alega que en el Reglamento aprobado y aplicado se prescindió de hacer constar una prueba oral para el caso de los docentes, conforme

¹⁴ Esta Corte, ha señalado que *"el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa"*, es decir, integrada por: (i) una fundamentación normativa suficiente; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente. Ver Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.

prevé el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior. Mas debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el Reglamento con el cual se llevó a cabo el concurso, igual goza de la presunción de validez y eficacia; luego, que el mismo no ha sido reformado, revocado o anulado, por tanto al haberse aplicado dicha norma reglamentaria a este concurso lo que se hizo es respetar la seguridad jurídica y por el contrario pretender que a este concurso se le aplique una normativa diferente equivaldría a vulnerarse el derecho constitucional.- B).- Que, concluido el concurso, se extendieron los correspondientes nombramientos, que fueron aceptados por los beneficiarios del acto declarativo del derecho, y registrados por la Recursos Humanos de la Universidad; por lo cual se generó un derecho subjetivo; C).- Que no existe constancia de que dichos actos (nombramientos) hayan sido revocados o anulados por autoridad competente; D).- Que, gozando tales actos de la presunción de validez y eficacia, los mismos deben cumplirse inmediatamente, por seguridad jurídica; E).- Que, la falta de ejecución inmediata del acto administrativo se traduce en una clara omisión que vulnera el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución; F).- Que, habiéndose determinar (sic) la violación de tal derecho, es procedente la presente acción como mecanismo de defensa adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.

24. De lo anteriormente citado, se observa que existe una motivación normativa suficiente, por cuanto se enuncia la normativa referente al derecho a la seguridad jurídica que se estimó aplicable al caso. De igual forma, se desprende motivación fáctica suficiente dado que se aplica el contenido del derecho a la seguridad jurídica a los hechos del caso probados y se determina que, por la omisión de ejecutar los nombramientos que habrían ganado los accionantes, se vulneró este derecho.
25. En función de las consideraciones expuestas, se concluye que la sentencia impugnada contiene una motivación suficiente acorde a la Constitución y a la jurisprudencia constitucional. Finalmente, esta Corte Constitucional recuerda que en el marco del análisis de la acción extraordinaria de protección, *prima facie* no corresponde a este Organismo pronunciarse sobre la correcta o incorrecta motivación por parte de la justicia ordinaria o de los hechos probados que fueron análisis del proceso de origen¹⁵. Esto sin perjuicio de los casos en los que se configure la procedencia de un examen de mérito de conformidad con los requisitos establecidos en la sentencia N° 176-14-EP/19.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.

¹⁵ La Corte Constitucional en la sentencia 1158-17-EP/21 estableció que: “En lo que concierne a la incorrección de la motivación conforme a los hechos, esta Corte ha señalado que a ella no le corresponde examinar si las apreciaciones fácticas de los jueces ordinarios son correctas o incorrectas, sino únicamente verificar que ellas se encuentren suficientemente motivadas (sentencia No. 999-12-EP/19, de 26 de noviembre de 2019, párr. 37)”.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

119317EP-50d85



Caso Nro. 1193-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero 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. 1259-17-EP/23
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 1259-17-EP

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

SENTENCIA No. 1259-17-EP/23

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Carlos Alberto Jaramillo Checa en favor suyo y de un grupo de propietarios de la Urbanización “San Nicolás” ubicada en el cantón Latacunga. Esta acción fue propuesta en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Cotopaxi en el contexto de una acción de protección en la que se alegó la vulneración al derecho a la vivienda digna y al hábitat seguro. La Corte Constitucional resuelve -como cuestión previa- si los propietarios de la urbanización “San Nicolás” se encuentran legitimados para presentar la acción extraordinaria de protección. Luego de verificar que sí se encuentran legitimados, analiza los cargos respecto a las vulneraciones del derecho al debido proceso en las garantías de ser juzgado por juez imparcial y a la motivación, y desestima los mismos.

I. Antecedentes

1.1.El proceso originario

1. El 17 de enero de 2017, Carlos Alberto Jaramillo Checa, por sus propios derechos presentó una acción de protección en contra del alcalde y del procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Latacunga (“**GADM de Latacunga**”), causa que fue sorteada en la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi y signada con el N°. 05283-2017-00130 (“**Unidad Judicial**”).¹

¹ En su demanda explicó que es propietario de un inmueble ubicado en la urbanización de vivienda “San Nicolás” que se encuentra en una zona de inminente peligro y riesgo asociado con los fenómenos laháricos del volcán Cotopaxi. Que, a través de Resolución N°. 2015-002-PSM-URBANIZACIÓN de 14 de abril de 2015, el GADM de Latacunga resolvió “*autorizar la cancelación de la hipoteca de los 409 lotes dejados por garantía de las obras de infraestructura, para lo cual se deberá notificar al señor registrador de la propiedad del cantón Latacunga (...) y levantar la prohibición de enajenar que pesa sobre los lotes de la Urbanización de Vivienda ‘San Nicolás’ (...) con una superficie total de 22,5 hectáreas (...)*”. Sin embargo, a través de este acto permitió “*asentamientos humanos en una zona de alto riesgo, peligro inminente y (...) para el desarrollo de la vida humana*” sin tomar las cautelas necesarias para garantizar los derechos de los propietarios. Adicionalmente, sostuvo que se incumplió la disposición general décimo cuarta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**”) que señala que no se permitirán asentamientos urbanos en zonas de riesgo y que el incumplimiento de dicha disposición sería causal de remoción inmediata del alcalde de la época. Así, alegó la vulneración a sus derechos a la vida, hábitat y vivienda segura, al buen vivir y al derecho a la ciudad, y solicitó la indemnización de daños y perjuicios ocasionados para él y los demás propietarios de la urbanización mencionada.

2. El 9 de febrero de 2017, a través de sentencia, la jueza de la Unidad Judicial aceptó la acción de protección.² En contra de esta decisión, el GADM de Latacunga interpuso recurso de apelación.
3. El 13 de abril de 2017, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi (“**Sala Provincial**”) aceptó el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada y desechó la demanda.³

1.2.Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 15 de mayo de 2017, el señor Carlos Alberto Jaramillo Checa y un grupo de personas que alegan que fueron parte de la acción de origen (“**accionantes**”),⁴ presentaron, de forma conjunta, la acción extraordinaria de protección que nos ocupa contra la sentencia de 13 de abril de 2017. La causa fue signada con el N°. 1259-17-EP.

² La jueza de la Unidad Judicial declaró la vulneración al derecho al hábitat seguro y dispuso como reparación integral: “*que todos los propietarios de los lotes de terreno de la Urbanización de Vivienda ‘SAN NICOLÁS’, que hasta el día 7 de febrero de 2017 han inscrito sus títulos de propiedad en el Registro de la Propiedad del cantón Latacunga, sean reubicados en ZONA SEGURA, conforme los MAPAS DE RIESGO ante una posible erupción del volcán Cotopaxi, en lotes de similares características a los adquiridos, siempre y cuando así lo deseen. El GAD Municipal del cantón Latacunga, el plazo de NOVENTA (90) DÍAS deberá cumplir con lo ordenado y de manera inmediata adoptará las acciones pertinentes para que los posteriores compradores de los lotes de terreno de la Urbanización de Vivienda “SAN NICOLÁS”, conozcan que se trata de una ZONA DE RIESGO, conforme los mapas de la Secretaría de Gestión de Riesgos*” y ordenó una capacitación en derechos constitucionales a los funcionarios accionados.

³ La Sala Provincial consideró que no existió vulneración de derechos, por cuanto el acto impugnado se limitaba a levantar las garantías efectuadas (hipoteca y prohibición de enajenar) dentro del proceso de autorización de la urbanización, como una cuestión de mero trámite. Adicionalmente, sostuvo que la protección del derecho al hábitat y vivienda segura requería de la emisión de una política pública por parte del GADM de Latacunga.

⁴ Los accionantes comparecieron en sus calidades de dueños y propietarios de lotes de terrenos adquiridos en la Urbanización de Vivienda "San Nicolás" ubicada en el sector Niagara, Parroquia Ignacio Flores, perteneciente al cantón Latacunga, Provincia de Cotopaxi, y en su calidad de perjudicados por el acto administrativo impugnado en la acción de origen. Sus nombres son: Cyntia Vanessa Navas Mier, Silvia Rocío Cando Santo, Rubén Darío Anchatutia Rodríguez, Norma Margoth Guarochico Crespo, Myrian Nataly Segovia Corrales, Edwin Patricio Pruna Panchi, Damián Israel Saca Tenorio, Eduardo Marcelo Chiliquinga Valencia, María Marlene Brazales Herrera, María Delfina Sopalo Ronquillo, Liliana Elizabeth Chicaiza Lema, María Norma Quiguiri Zambrano, Martha Cecilia Amores Guamushig, Jenny Ximena Tapia Guerrero, Rubén Darío Paredes Salazar, Manuel María Yasig Miranda, Ximena Alexandra Yasig Zhingri, Luis Marcelo Toasa Coque, Rolando Robinson Tigasi Pasturia, Germánico Javier Rosas Zapata, Santiago Leonidas Tallo Cóndor, Marco Antonio Guerra Chiluisa, María Eugenia Tonato Bautista, Verónica Claudia Vivanco Jorge, Albaro Rodrigo Pérez Mejía, Fernanda Natali Freire Tejada, Verónica Nataly Moya Soria, Andrea Juliana Orozco Ruiz, Johana Patricia Lema, Patricio Fernando Tenorio T., Cristian Santiago Albarracín Madrid, Cristian Vinicio Osorio Constante, Fernanda Moreno Pilco, Chicaiza Lema Liliana Elizabeth, Cedeño Bermello Tomás Fabricio, Carmen Leonor Taipe Cañaverl, Diego Manuel Villavicencio Calvopiña, Carmen Yolanda Bautista Millingalle, María Alexandra Zapata Herrera, Milton Edmundo Sandoval Segovia, María Alejandra Campoverde, Irma Alejandra Villavicencio Calvopiña, César Wilfrido Santafé; e Irene Rebeca Sandoval Barbosa.

5. En auto de 31 de octubre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la presente causa.⁵
6. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo de 12 de noviembre de 2019, la presente causa fue sorteada al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
7. El 21 de noviembre de 2022, el juez ponente avocó conocimiento de la causa, y dispuso que en el término de cinco días, la Sala Provincial, presente un informe de descargo sobre la acción extraordinaria de protección incoada en su contra.
8. El 1 de diciembre de 2022, la Sala Provincial presentó su informe de descargo.

II. Competencia

9. De conformidad con el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”), en concordancia con los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

10. Por un lado, los accionantes (con excepción del señor Carlos Alberto Jaramillo Checa quien fue la parte actora en el proceso de origen) alegan que se encuentran legitimados, pues fueron parte de la acción de protección N°.05283-2017-00130. Como argumentos conjuntos, por su parte, alegan que la decisión impugnada habría afectado sus derechos constitucionales: **(1)** a la propiedad; **(2)** al hábitat seguro y vivienda; **(3)** a la seguridad jurídica; **(4)** al principio de aplicación directa de la Constitución; y **(5)** al debido proceso en la garantía de motivación.
11. Respecto de sus alegaciones **sobre la calidad de parte en la acción de protección de origen** sostienen que:
 - (i) Fueron -en efecto- parte procesal, por cuanto se presentó como prueba al proceso de garantía jurisdiccional, “*copias certificadas de la partida [sic] N°. 3711 del libro de propiedades del Registro de la Propiedad del cantón Latacunga*”, en cuya marginación constan todos los ciudadanos que desde el 2013 adquirieron los predios en la Urbanización San Nicolás.
 - (ii) Que “*el operador de justicia conoció que nuestros derechos también fueron vulnerados palmariamente*”.

⁵ La Sala de Admisión estuvo conformado por la ex jueza constitucional Pamela Martínez Loayza y los ex jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez y Alfredo Ruiz Guzmán.

- (iii) Y, en la audiencia de apelación *“se presentó nuestra ratificación por ser nuestra voluntad y deseo el ser reubicados en zona segura conforme los mapas de riesgo en lotes de similares características a los adquiridos”*.

12. En cuanto a la vulneración al derecho de propiedad, los accionantes alegan que:

- (i) El GADM de Latacunga autorizó *“a esta urbanización de vivienda [San Nicolás] en una zona de inminente amenaza, cobr[ó] los impuestos municipales”* pero, por otro lado, *“niega el poder disponer, gozar según la voluntad de y los propietarios, dejándonos como única posibilidad el poder celebrar títulos traslaticios de dominio (...) beneficiándose del cobro de más impuestos”*.

- (ii) A consecuencia de aquello, se afectaría directamente el *“derecho real”* para gozar y disponer de sus predios, de forma que el GADM de Latacunga estaría sacrificando su *“situación patrimonial”* y desactivando su participación en el bien común.

13. Sobre la potencial violación al derecho al hábitat seguro, esgrimen que:

- (i) El acto administrativo impugnado en la acción de protección de origen transgrediría este derecho al permitir *“la venta de lotes para vivienda en una zona de riesgo”*.

- (ii) El GADM de Latacunga *“tenía que no permitir la legalización de la mencionada Urbanización de Vivienda [sic], [...] y peor aún que [...] AUTORIZA no solo la Urbanización, el levantamiento de la hipoteca y prohibición de enajenar sino que concede sin que aquello permita la ley el que se celebren las escrituras”*, lo cual afecta y amenaza a las familias que adquirieron los predios.

14. Posteriormente, en relación a la seguridad jurídica, argumentan que se vería afectada por cuanto la resolución impugnada en la acción de protección de origen no podía ser discutida en la vía judicial, sin que exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para tutelar sus derechos al hábitat y vivienda segura, por lo que la acción de protección *“es el camino a seguir”*.⁶

⁶ Los accionantes indicaron textualmente en su demanda: *“Se ha verificado que el acto administrativo no puede ser impugnado en la vía judicial, de acuerdo a lo que disponen los artículos 1797 y 1798 del Código Civil ecuatoriano sin que exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz contra la vulneración de los derechos constitucionales a la POPIEDAD Y HÁBITAT SEGURO [sic], por lo tanto la acción de protección es el camino a seguir. Respecto a la improcedencia de la Acción de Protección se ha demostrado la existencia de la violación a estos derechos constitucionales, así también se verificó que la Resolución Administrativa signada con el Número 2015-002-PSM-URBANIZACIÓN, de fecha 14 de abril de 2015, emitida por el DR. PATRICIO SÁNCHEZ YÁNEZ, Alcalde del GAD Municipal del cantón Latacunga, en la cual se cancela la HIPOTECA de los 409 lotes de la Urbanización de Vivienda “San Nicolás”, ubicada en la Avenida Rafael Cajiao, sector El Niágara de la parroquia Ignacio Flores del cantón Latacunga, provincia de Cotopaxi, y se LEVANTA LA PROHIBICIÓN DE ENAJENAR de los mismos, autorizando su venta; la cual no ha sido revocada o extinguida [...]”*.

15. Por otra parte, alegan una violación al principio de aplicación directa e inmediata de la Constitución, por cuanto:

- (i) La Sala Provincial no habría aplicado “*las normas constitucionales a más de irse contra el principio de autonomía procesal que involucra la economía de tiempo, esfuerzo y gastos, nos dejaron en un limbo absolutamente incierto*”, pues -a juicio de los accionantes- al haber dejado sin efecto la sentencia dictada por la Unidad Judicial, la Sala Provincial ha impedido “*hacer efectivo el dominio, ya que no se nos permite por parte de la municipalidad el goce y disfrute, así como el disponer de los mismos, al ni siquiera permitirnos construir a la espera de una supuesta normativa que ni ha sido aprobada aún (...)*”.
- (ii) Existió, por parte de uno de los jueces que conformaron la Sala Provincial, una violación al principio de imparcialidad ya que se habría demostrado que “*su hermano ocupa una de las funciones de confianza del Alcalde en su calidad de Director de Patrimonio (...) existiendo quiérase o no [sic] un interés personal en el proceso por tratarse de los negocios, trabajo de su pariente en grado de consanguinidad*”.
- (iii) Se incumplió la disposición general décimo cuarta del COOTAD que establece que “*por ningún motivo se autorizarán asentamientos humanos en zonas de peligro sin embargo aquello pasa inadvertido por los jueces, contribuyendo a que el Estado mismo pierda legitimidad por cuanto la protección de los derechos humanos [sic]*”.

16. Finalmente, sobre la violación a la garantía de motivación, los accionantes alegan que:

- (i) La sentencia impugnada “*denota una falta de motivación por cuanto la misma carece de razonabilidad, al no haber invocado normas constitucionales, legales o jurisprudenciales (...) es decir, las fuentes del derecho pertinentes para el caso puesto en su conocimiento*”.
- (ii) La sentencia impugnada carece de lógica, por cuanto existe una “*incoherencia entre las premisas y la conclusión final*”.
- (iii) Los hechos relevantes no fueron considerados por la Sala Provincial al momento de resolver la causa, sino que “*más bien lo soslayaron palmariamente*”.

17. Con base en dichos argumentos, señalan como pretensión que (i) se acepte la acción extraordinaria de protección, (ii) se declare la vulneración de derechos alegada, (iii) se ordene la reparación material e inmaterial, y (iv) se deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. De la parte accionada

18. El 1 de diciembre de 2022, los señores José Luis Segovia Dueñas y Fernando Tinajero Miño, jueces de la Sala presentaron su informe de descargo.⁷ En lo principal sostienen que:

- (i) No han vulnerado los derechos de propiedad y hábitat, pues en su sentencia se limitaron a efectuar una “ponderación de derechos”. La acción de protección “no se trata de un mecanismo para remplazar procedimientos del ordenamiento jurídico-administrativo u ordinarios como es el caso”. Por lo que, la “justicia constitucional es un mecanismo de defensa de derechos fundamentales, no un escenario de discusión y decisión de cualquier tipo de reclamo por quien se cree lesionado por actos”.
- (ii) A la Sala “le correspondió analizar y ponderar de manera constitucional, una vez conocido un posible desastre natural, y de la obligación Municipal de establecer zonas seguras para vivienda y esparcimiento dentro del plano urbano e incluso rural, promulgando las ordenanzas que regulen el uso del suelo en zonas seguras, realizando obras de mitigación ante posibles desastres”.

IV. Análisis constitucional

19. En la acción extraordinaria de protección los *problemas jurídicos* surgen principalmente de los *cargos* formulados por la parte accionante en la demanda, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto o actos procesales objeto de la acción por considerarlos violatorios de un derecho constitucional.⁸ De acuerdo a la Sentencia N°. 1967-14-EP/20 emitida por esta Magistratura, un cargo completo contiene al menos: (i) una **tesis**, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una **base fáctica** consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión de la autoridad judicial” cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho; y, (iii) una **justificación jurídica** que demuestre -al menos *prima facie*- por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma “directa e inmediata”.⁹

20. Ahora bien, en el caso de que la Corte encuentre que determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar sin más, el rechazo de ese cargo al encontrarse la presente acción en fase de sustanciación; por ello, este Organismo debe efectuar un *esfuerzo razonable* para determinar, si a partir del cargo en examen, la Corte se ve en la posibilidad de formular un problema jurídico a ser resuelto a través de esta garantía.

21. Teniendo en cuenta lo anterior, de las alegaciones sintetizadas en el párrafo 11 de esta decisión, esta Corte como *cuestión previa* resolverá el siguiente problema jurídico: **¿Los accionantes (con excepción del señor Carlos Alberto Jaramillo Checa)**

⁷ A pesar de haber sido debidamente notificado, el juez Anibal Patricio Santacruz Moya, quien conformó el tribunal de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Latacunga, no compareció al presente proceso.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

⁹ *Ibid*, párr. 18.

fueron o debieron ser parte del proceso de origen y, por tanto, están legitimados para presentar la presente acción extraordinaria de protección?

22. En cuanto a las alegaciones descritas en los párrafos 12, 13, 14, 15.i. y 15.iii. *supra*, se observa que los accionantes esgrimen argumentos respecto del fondo de lo resuelto en el proceso de origen y sobre la procedencia de la acción de protección, por lo que, pretenden que esta Corte se pronuncie sobre los méritos de la garantía.
23. Al respecto, cabe señalar que, según lo dispuesto en los artículos 94 y 437 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto determinar si una actuación judicial adoptada en el proceso de origen vulneró directamente el debido proceso u otro derecho de jerarquía constitucional, sin que para ello la Corte pueda revisar el fondo de las decisiones adoptadas en el proceso de origen, pues este Organismo no constituye una tercera instancia a los procesos de garantías constitucionales.¹⁰
24. Sólo excepcionalmente, la Corte puede revisar el fondo de lo resuelto lo que ha sido denominado por la jurisprudencia de esta Corte como “*examen de mérito*”. En relación con este examen, la sentencia N°. 176-14-EP/19 de este Organismo, estableció que **se realiza exclusivamente de oficio**, es decir, por decisión de la Corte y siempre que se verifiquen los requisitos establecidos en la decisión *ibídem*.¹¹
25. Por lo tanto, sólo en el caso de que, luego del examen de los cargos de la acción extraordinaria de protección, se constata una vulneración de derechos dentro de la decisión impugnada, este Organismo procederá a evaluar si procede el control de mérito y, de ser el caso, analizará los cargos descritos en los párrafos 12, 13, 14, 15.i. y 15.iii. *supra*.
26. En cuanto a la alegación expuesta en el párrafo 15.ii., si bien los accionantes hacen referencia a una supuesta vulneración al principio de aplicación directa e inmediata de la Constitución para sostener que uno de los jueces que conformó la Sala no habría sido imparcial en la sustanciación de la causa, la Corte encuentra que este cargo guarda relación con una supuesta afectación al derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por una autoridad competente e imparcial, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal k) de la CRE, por lo que, en aplicación del principio *iura novit curiae*¹², la Corte formula el siguiente problema jurídico: **¿La sentencia impugnada vulneró el**

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹¹ Estos requisitos son: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párr. 55.

¹² LOGJCC, artículo 4 numeral 13: “Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales: [...] 13. *iura novit curia*.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional”.

derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, por presuntamente existir un interés personal en la causa por parte de uno de los jueces de la Sala?

27. Respecto de las alegaciones resumidas en los párrafos 16.i y 16.iii de esta sentencia, la Corte verifica que los accionantes alegan una supuesta violación a la garantía de la motivación, por una falta de análisis fáctico y jurídico en la sentencia impugnada. A pesar de que los accionantes no han identificado una base fáctica en el cargo en cuestión, a través de un esfuerzo razonable, la Corte evaluará si la sentencia impugnada cumple los estándares de suficiencia previstos en el artículo 76 numeral 7, literal l) de la Constitución.
28. Por su parte, si bien el accionante cumplió con esgrimir una tesis respecto a la posible vulneración a la motivación, al afirmar que la sentencia impugnada adolecería de “*incoherencia entre las premisas y la conclusión final*” (párr. 16.ii. *supra*), la Corte a pesar de efectuar un esfuerzo razonable no identifica de la argumentación de la accionante, una base fáctica y/o justificación jurídica que permita a esta Corte formular un problema jurídico en torno a verificar supuestos enunciados contradictorios en los que habría incurrido la sentencia impugnada. Por lo que, la Corte se ve impedida de analizar la supuesta incoherencia en la decisión.
29. Por estas consideraciones, este Organismo se limita a formular el siguiente problema jurídico **¿La sentencia impugnada vulneró la garantía de motivación por cuanto no existe una fundamentación fáctica y/o jurídica suficiente?**
30. Una vez delimitado el objeto de análisis de la presente acción, esta Corte procede a resolver los problemas jurídicos formulados.

4.1. ¿Los accionantes (con excepción del señor Carlos Alberto Jaramillo Checa) fueron o debieron ser parte del proceso de origen y, por tanto, están legitimados para presentar la acción extraordinaria de protección?

31. De acuerdo al artículo 59 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección puede ser presentada “*por cualquier persona o grupo de personas que **han** o **hayan** debido ser parte en un proceso*” (énfasis añadido). Este requisito hace referencia a la *legitimación ad causam* en el proceso de origen, puesto que “*como regla general, es una condición necesaria para emitir una sentencia que se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones*”¹³.
32. Con base en esta premisa, la Corte ha indicado que al analizar la *legitimación activa* para la presentación de la acción extraordinaria de protección debe considerarse lo siguiente:¹⁴

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N° 838-16-EP/21 (*Rechazo de la acción por falta de legitimación en la causa*), 9 de junio de 2021, párrs. 20-22.

¹⁴ *Ibid.*

- (i) Si una persona –natural o jurídica– fue parte en el proceso de origen, ella está legitimada para plantear una acción extraordinaria de protección, toda vez que aquello surge claramente del expediente procesal.
 - (ii) Si una persona no fue tratada como parte en el proceso de origen, esto no necesariamente le impide plantear una acción extraordinaria de protección, ya que podría ocurrir que *debió ser parte* en aquel proceso.
 - (iii) La noción de que una persona *debió haber sido parte*, dependerá de cada caso. No obstante, esta debe ser evaluada en función de los argumentos del accionante:
 - (a) Si los argumentos del accionante se refieren, precisamente, a que sus derechos fundamentales fueron vulnerados porque no se le permitió ser parte del proceso de origen.
 - (b) Si alguna decisión adoptada en el proceso de origen afectó un derecho del accionante a pesar de que era ajeno a la relación jurídico-procesal, pues, de lo contrario, se consolidaría su estado de indefensión.
 - (c) A fin de examinar estos cargos, los accionantes deben proveer argumentos que justifiquen su calidad de haber sido parte, y -naturalmente- sobre la violación a sus derechos.
33. A fin de evaluar los estándares antes descritos, la Corte debe considerar que la noción de *parte* en la acción extraordinaria de protección debe ser tomada en forma *amplia*¹⁵, y que la legitimación en la causa constituye un presupuesto para que la presente sentencia constituya una respuesta eficaz a las pretensiones de quien fue parte en el proceso y quienes potencialmente debieron ser parte del mismo. De verificarse alguno de los supuestos, se entenderá que los accionantes están legitimados para presentar la presente acción. Por el contrario, si esta Corte arriba a la conclusión de que existe falta de legitimación, corresponde rechazar la acción extraordinaria de protección.¹⁶
34. En virtud de los criterios expuestos, conviene verificar si los propietarios de lotes de terreno en la Urbanización “San Nicolás” (incluidos en la nota al pie No. 4 *supra*) – con excepción del señor Carlos Alberto Jaramillo Checa, quien suscribió la demanda en el proceso de origen– (“**propietarios**”) *fueron o debieron ser parte* del proceso de

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N° 838-16-EP/21 (*Rechazo de la acción por falta de legitimación en la causa*), 9 de junio de 2021, párr. 20.5.2.

¹⁶ *Ibíd.*, párr.24: “Sobre esto último, conviene señalar que el referido rechazo no lesiona el principio de seguridad jurídica: esta no entra en juego cuando hay carencia de legitimación activa en la causa porque, cuando el accionante no fue parte del proceso de origen y es claro que tampoco debió serlo, es imposible que las decisiones judiciales dictadas en aquel proceso hayan vulnerado los derechos de quien demanda la acción extraordinaria de protección. No obstante, el accionante que considere que es titular de otras acciones y derechos para reclamar o deducir las pretensiones expuestas en su demanda de acción extraordinaria de protección, conservará la facultad de hacerlo, sin perjuicio de su deber de respetar principios básicos procesales como el de lealtad procesal y el uso no abusivo del derecho”.

acción de protección N°. 05283-2017-00130 (**“acción de protección”**) y, con ello, si se encuentran legitimados para presentar la acción extraordinaria de protección.

35. En primer lugar, esta Corte debe recalcar que el **argumento de los propietarios** consiste en que, en efecto, fueron parte procesal al ser considerados afectados por el acto administrativo impugnado en la sentencia de primera instancia y que, incluso, en la audiencia de apelación ratificaron su voluntad y deseo de ser reubicados en una zona segura en lotes de similares características a los adquiridos.

36. Ahora bien, debe indicarse que, de la revisión del expediente procesal, la demanda de acción de protección fue presentada por el señor Carlos Alberto Jaramillo Checa, por sus propios derechos¹⁷. El accionante impugnó la “*Resolución N°. 2015-002-PSM-URBANIZACIÓN*” de 14 de abril de 2015¹⁸ y, en su demanda, indicó que era uno de los propietarios de un inmueble ubicado en la Urbanización de Vivienda “*San Nicolás*” que esta se encontraba ubicada en una zona de inminente riesgo, *i.e.* lahares -zonas de sedimento y lava- del volcán Cotopaxi.

37. Como accionados, se identificó al alcalde y procurador síndico del GADM de Latacunga, por ser la autoridad que emitió el acto impugnado.¹⁹ En lo medular, alegó que, a pesar de estar en una zona de riesgo, el alcalde del GADM de Latacunga autorizó la urbanización de lotes y la construcción de viviendas en el complejo “*San Nicolás*”, lo cual vulneraba su derecho a la vivienda y hábitat seguro -entre otros-. Como pretensión solicitó expresamente:

[L]a *REMOCIÓN INMEDIATA* del cargo de Alcalde del GAD Municipal del cantón Latacunga que ostenta el Dr. Patricio Bolívar Sánchez Yáñez.

La indemnización de daños y perjuicios a todos los propietarios independiente del derecho de repetición que tiene el Estado al funcionario o autoridad pública (Énfasis añadido).

38. De esta forma, el objeto de la controversia fue verificar si la resolución impugnada vulneraba los derechos del accionante a un hábitat seguro, entre otros; y, si correspondía la remoción del alcalde y la indemnización solicitada, que buscaba extender los efectos de una virtual decisión a “*todos los propietarios*” de la Urbanización “*San Nicolás*”.

39. En sentencia de 9 de febrero de 2017, la jueza de Unidad Judicial aceptó la acción de protección y dispuso que “*todos los propietarios de los lotes de terreno de la Urbanización de Vivienda ‘SAN NICOLÁS’*”, sean “*reubicados en ZONA SEGURA, conforme los MAPAS DE RIESGO ante una posible erupción del volcán Cotopaxi, en*

¹⁷ Fs. 62 (demanda) y 358 (sentencia de primera instancia) del expediente de acción de protección No. 05283-2017-00130.

¹⁸ Esta resolución tuvo como efecto: “*autorizar la cancelación de la hipoteca de los 409 lotes dejados por garantía de las obras de infraestructura, (...) y levantar la prohibición de enajenar que pesa sobre los lotes de la Urbanización de Vivienda ‘San Nicolás’ (...) con una superficie total de 22,5 hectáreas (...)*”.

¹⁹ Fs. 62 (demanda) y 358 (sentencia de primera instancia) del expediente de acción de protección No. 05283-2017-00130.

lotes de similares características a los adquiridos, siempre y cuando así lo deseen". Además, otorgó un plazo de 90 días al GADM de Latacunga para cumplir con dicha medida y ordenó que este órgano adopte las acciones pertinentes para que posteriores compradores de lotes de la Urbanización San Nicolás, conozcan que se trata de una zona de riesgo.

40. Por su parte, la sentencia de segunda instancia analizó la violación de derechos alegada por el accionante, y resolvió desestimar la acción de protección al no encontrar vulneración de derechos. Así, revocó la decisión de primera instancia que concedió la medida de reparación en beneficio de los propietarios.
41. Con base en lo indicado, la Corte observa que, aunque la demanda de acción de protección de origen fue suscrita exclusivamente por el señor Carlos Alberto Jaramillo Checa, la pretensión del accionante incluía una solicitud de reparación a todos quienes fueron supuestamente afectados por el acto impugnado en la acción de origen. A su vez, la sentencia de primera instancia, resolvió -como medida de reparación- que los propietarios sean reubicados en una "zona segura", lo cual implica que la autoridad judicial los consideró afectados por el acto impugnado. Además, conforme se expuso en el párrafo 35 y en el pie de página 24, los accionantes expresaron su deseo de ejecutar la sentencia de primera instancia, al haber sido beneficiarios de la misma.
42. En tal virtud, aunque los propietarios no comparecieron *per se* al juicio²⁰, pues de conformidad con la LOGJCC (artículo 11) su participación en calidad de afectados no es un presupuesto para la emisión de una sentencia eficaz²¹, sí fueron considerados como *afectados* por la jueza de Unidad Judicial, a la luz de lo planteado en la demanda de acción de protección y la orden de medidas de reparación, las cuales se pretendieron ejecutar.
43. Consecuentemente, este Organismo considera que los propietarios sí fueron parte del proceso de acción de protección y, por tanto, están legitimados para comparecer a la presente garantía, correspondiendo resolver los cargos propuestos.²²

²⁰ Del expediente procesal no se verifica que los propietarios hayan acudido al órgano judicial. No obstante, la Corte verifica que a fojas 35-39 del expediente No. 05283-2017-00130 de la Sala de lo Penal de Cotopaxi, el accionante incorporó al proceso una solicitud realizada por los propietarios y dirigida al GADM de Latacunga que tuvo por objeto ejecutar la decisión de primera instancia. En lo medular manifestaron: "[R]atificamos nuestra voluntad y deseo de ser reubicados en ZONA SEGURA conforme los mapas de riesgos, en lotes de similares características a los adquiridos en la Urbanización antes mencionada y de acuerdo a los informes técnicos correspondientes que adjuntamos al presente conforme la resolución de la sentencia de la Dra. Alizira Benitez Telles Juicio No. 02583-2017-00130".

²¹ De conformidad con los artículos 9, 10.1. y 11 de la LOGJCC, las garantías jurisdiccionales y, con ello, la acción de protección permite que exista una legitimación activa amplia. De manera que la demanda puede ser presentada por quien es o no afectado por el acto impugnado, lo cual ha sido reconocido por esta Corte. Véase, Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2578-16-EP/21, 16 de junio de 2021, párr. 37.

²² A partir de este momento la Corte se referirá a "los accionantes" de forma conjunta, sin hacer distinción respecto de quién suscribió la acción de protección de origen, *i.e.* Carlos Alberto Jaramillo Checa.

4.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, por presuntamente existir un interés personal en la causa por parte de uno de los jueces de la Sala?

44. Los accionantes alegan que se afectó su derecho a ser juzgado por un juez imparcial, por cuanto se habría demostrado que el hermano de uno de los jueces que conformó la Sala Provincial, *“ocupa una de las funciones de confianza del Alcalde en su calidad de Director de Patrimonio (...) existiendo quiérase o no [sic] un interés personal en el proceso por tratarse de los negocios, trabajo de su pariente en grado de consanguinidad”*.
45. Ahora bien, la Constitución determina, como una garantía del derecho a la defensa, *“[s]er juzgado por una jueza o juez independiente, **imparcial** y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”* (énfasis añadido).²³
46. Al respecto, la Corte ha determinado que el derecho al juez imparcial reviste relevancia constitucional, exclusivamente cuando se evidencien graves vulneraciones al debido proceso que no fueron corregidas oportunamente en la sustanciación del juicio de origen, lo que requiere que los accionantes hayan agotado todos los mecanismos procesales contemplados en el ordenamiento jurídico adjetivo, a fin de subsanar los vicios acusados.²⁴
47. En este sentido, los artículos 22 al 29 del Código Orgánico General de Procesos -como norma supletoria a los procesos constitucionales- (“COGEP”) prevé las figuras de excusa y recusación al igual que su trámite a seguir.²⁵ Estas figuras constituyen una posibilidad de que la justicia ordinaria evalúe oportunamente cualquier hecho o circunstancia que pueda poner en riesgo la imparcialidad de una autoridad judicial.²⁶
48. Así, el artículo 23 del COGEP determina que la o el juzgador deberá presentar su excusa, en el término de 2 días ante la autoridad competente, cuando se encuentre incurso en alguna de las causas señaladas en el artículo 22 del COGEP. Ante la falta de excusa, la norma otorga la posibilidad a la parte a presentar la *“demanda de recusación que obligue a la o al juzgador a apartarse del conocimiento de la causa”*.²⁷
49. A la vista de lo indicado, corresponde que esta Corte verifique, si es que los accionantes activaron los mecanismos procesales disponibles en el COGEP, tomando en cuenta

²³ Constitución, artículo 76, numeral 7, literal k).

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 502-17-EP/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40. En el mismo sentido, véase: Sentencia 28-15-EP/20 de 22 de julio de 2020, párrs. 32 y 33; Sentencia No. 1043-15-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 41; y, Sentencia 1517-16-EP/21 de 27 de enero de 2021, párrs. 26 y 27.

²⁵ De acuerdo con la disposición final de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Código Orgánico General de Procesos constituye norma supletoria a los procesos constitucionales, en lo que fuere aplicable y compatible con el Derecho Constitucional.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 502-17-EP/22, 5 de mayo de 2022, párr. 41.

²⁷ Código Orgánico General de Procesos, Registro Oficial Suplemento No. 506, 22 de mayo de 2015, artículo 23.

que, como se mencionó previamente, este cuerpo normativo es supletorio a la LOGJCC, a fin de establecer si las alegaciones indicadas *ut supra* revisten relevancia constitucional y esta Corte deba dar respuesta a las mismas.

50. De la revisión del expediente, se observa que una vez que la Sala Provincial²⁸ avocó conocimiento de la causa, uno de los accionantes, Carlos Alberto Jaramillo Checa, presentó un escrito en la causa en el que solicitó la *excusa* en contra del juez José Luis Segovia Dueñas, bajo los siguientes términos:²⁹

[M]e permito indicar a su Autoridad, que el mencionado Operador de Justicia es hermano del señor Ing. Franklin Vinicio Segovia Dueñas, quien en la actualidad viene desempeñando las funciones de Director de Patrimonio del GAD municipal del cantón Latacunga; es decir, se puede colegir que existe una estrecha relación de amistad y confianza entre el Alcalde Sánchez Yáñez y el Dr. José Luis Segovia Dueñas; así como, el hecho de tener interés personal por tratarse de su pariente (hermano), que se halla dentro del cuarto grado de consanguinidad. Por lo que considero de relevancia fundamental, que para exista un recta administración de justicia [sic] exige que el juez sea imparcial [...].

51. La Sala Provincial negó la solicitud de excusa, pues sostuvo que no se ha logrado determinar ninguna de las causales del artículo 22 del COGEP, y que tampoco “*se ha logrado probar la supuesta ‘estrecha relación de amistad y confianza que existe entre el señor Alcalde del cantón Latacunga y el Dr. José Luis Segovia Dueñas, Juez Provincial de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi’*”.³⁰ Asimismo, recordó a los accionantes que la acción fue propuesta en contra de los personeros del GADM de Latacunga en sus calidades de alcalde y procurador síndico.
52. Por su parte, en la audiencia celebrada -y así lo recoge la sentencia impugnada (acápito 4.2.)- uno de los accionantes, el señor Carlos Alberto Jaramillo Checa, indicó que retiraba la petición al considerar que “*el Dr. José Luis Segovia ha afirmado que no tiene interés, amistad íntima ni familiaridad que le sirva de obstáculo para resolver la causa*”. Posterior a lo indicado, no se identifica que los accionantes hayan presentado una demanda de recusación en contra del juez José Luis Segovia Dueñas, de conformidad con el artículo 23 del COGEP, norma supletoria al proceso constitucional.
53. Tomando en cuenta que los accionantes tenían disponible un incidente de recusación para proteger el supuesto riesgo a su derecho al juez imparcial en el proceso *in examine*, y que a pesar de esta posibilidad no activaron la recusación sino que -incluso- se desistió de la solicitud de excusa en la audiencia celebrada en el caso, esta Corte Constitucional no cuenta con los elementos necesarios para constatar la existencia de

²⁸ Conformada por los jueces Rosario de Agua Santa Freire Fierro, José Luis Segovia Dueñas, y Ruth Tazán Montenegro, en reemplazo temporal de Fernando Tinajero Miño. Fs. 9 del expediente de la Sala Penal de Cotopaxi No. 05283-2017-00130.

²⁹ Fs. 12 del expediente de la Sala Penal de Cotopaxi No. 05283-2017-00130.

³⁰ Fs. 13 del expediente de la Sala Penal de Cotopaxi No. 05283-2017-00130.

la supuesta vulneración. Por tanto, esta Corte debe desestimar el cargo resumido en el párrafo 44 de esta decisión.³¹

4.3.¿La sentencia impugnada vulneró la garantía de motivación por cuanto no existe una fundamentación fáctica y/o jurídica suficiente?

54. De conformidad con la letra l) del número 7 del artículo 76 de la CRE: “*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*”. El ámbito de protección de la garantía de motivación no abarca altos estándares de argumentación jurídica, sino su ámbito de protección se extiende a que los jueces expresen de forma **suficiente** las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión.³²
55. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, los jueces de garantías constitucionales están obligados a valorar profundamente la real vulneración de derechos, pues en este tipo de casos –como la acción de protección– existen “*peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales que deben ser atendidas por el juez, y que elevan el estándar de suficiencia exigible a una argumentación jurídica*”.³³ De ahí que, si los jueces inobservan esta obligación se configura una violación a la garantía de motivación por incongruencia frente al derecho.³⁴
56. En función de los estándares expuestos, corresponde a esta Corte verificar si existe fundamentación fáctica y normativa suficiente, lo que implica revisar, a su vez, si la sentencia impugnada realizó un pronunciamiento respecto de la vulneración de derechos alegada en el caso.
57. Ahora bien, de la lectura integral de la sentencia impugnada, se observa que esta tiene ocho acápites. En el acápite *primero (i)*, se citan las normas que dan competencia a la Sala Provincial para conocer la causa. En el acápite *segundo (ii)* la autoridad judicial se pronuncia sobre la validez del proceso. En cuanto al acápite *tercero (iii)*, se establece el objeto de la controversia, *i.e.* verificar la vulneración de derechos respecto de la resolución impugnada en la causa.
58. En el acápite *cuarto (iv)*, se describe lo ocurrido en la diligencia de audiencia celebrada en segunda instancia. En el acápite *quinto (v)* se recogen los argumentos de las partes

³¹ Esta línea de razonamiento ha sido sostenida por la Corte en múltiples casos. Para mayor referencia, véase: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 502-17-EP/22, 5 de mayo de 2022, párr. 40. Sentencia 28-15-EP/20 de 22 de julio de 2020, párrs. 32 y 33; Sentencia No. 1043-15-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 41; y, Sentencia 1517-16-EP/21 de 27 de enero de 2021, párrs. 26 y 27.

³² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N°. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 57.

³³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 103.

³⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-16-PJO-CC, Caso N.º 0530-10-JP, 22 de marzo de 2016.

procesales. En el acápite *sexto* (vi), la Sala Provincial efectúa una valoración de los hechos probados en el caso.³⁵

59. Respecto del acápite *séptimo* (vii), se pronuncia *in abstracto* sobre los requisitos de procedencia de la acción de protección (7.1.) y cita el contenido del artículo 88 de la Constitución, y artículos 39 y 42 de la LOGJCC.
60. De forma seguida, en el acápite 7.2., la autoridad judicial efectúa consideraciones respecto a las diferencias y alcance entre la jurisdicción contencioso administrativa y la justicia constitucional.
61. En lo posterior, acápite 7.3.1. “ANÁLISIS DEL DERECHO PRESUNTAMENTE AFECTADO”, la Sala Provincial cita doctrina respecto a los tipos de normas y la ponderación. En los puntos 7.3.2. y 7.3.3., la autoridad judicial establece que la acción fue deducida en contra de los legitimados pasivos en sus calidades de alcalde y procurador síndico del GADM de Latacunga.
62. En los acápites 7.3.4. y 7.3.5. la autoridad judicial sostiene que la aprobación del proyecto de urbanización “San Nicolás” fue emitida el 21 de enero de 2013, por el alcalde del GAMD de Latacunga de ese entonces, y en tal sentido, el acto impugnado -posterior a la aprobación de la urbanización- se limitaría únicamente a levantar las garantías impuestas en la resolución *ibídem*:

7.3.4. [...] [E]s esa aprobación del proyecto, que le faculta al propietario que inicie la construcción de la Urbanización, en base y apego a las reglas a él impuestas por los departamentos técnicos; haciéndose notar que ésta aprobación se la hizo antes del proceso eruptivo de agosto del año 2015. Es menester aclarar, que en toda la documentación requerida en prueba, así como la aportada de manera voluntaria por las partes y la investigada por la Sala, no se encuentra una resolución, ordenanza, decreto ejecutivo o norma declaratoria de zonas de riesgo inminente por la erupción del volcán, y que ellas se pongan bajo restricción de venta, construcción o habitación.

7.3.5.- **Queda claro entonces que la resolución que se ataca con la presente acción de protección, no fue la que aprobó el proyecto, es aquella que en razón de la entrega y recepción de obras de la Urbanización “San Nicolás”, resuelve: a): autorizar la cancelación de la hipoteca, hipoteca que se tramita una vez aprobada la construcción en el año 2013 y para efectos del cumplimiento de los requerimientos estructurales que**

³⁵ La autoridad judicial, en subacápites, describe el contenido de las siguientes pruebas 6.1. El Oficio No. SGR-CZ3GR-2015-0080-0 de 30 de enero del 2015; 6.2. los mapas adjuntos al expediente (fojas 5 y 247), por parte de la Secretaria Técnica de Gestión de Riesgos, e informes por parte de la Dirección Nacional de Gestión de Riesgos y otras instituciones gubernamentales; 6.3. Resolución administrativa Nro. 2015-0002-PSM-Urbanización, emitida por el Dr. Patricio Bolívar Sánchez Yánez, Alcalde del GAD Municipal del Cantón Latacunga; 6.4. copias del expediente administrativo de la urbanización de los terrenos en el complejo “San Nicolás”; 6.5. Escritura de compraventa del lote de terreno de propiedad del accionante Carlos Alberto Jaramillo Checa, en la urbanización San Nicolás, celebrada en la Notaría Tercera del cantón Latacunga en 11 de enero del 2017, y registrada el mismo día ante el Registrador de la Propiedad Subrogante del cantón Latacunga. 6.6. Documentación sobre el proceso de zonificación de amenaza de lahares.

*se dispone se acaten al momento de realizar los trabajos urbanísticos, sin que la hipoteca de los lotes no tenga otra razón o motivo que de mera garantía, así como la prohibición de enajenar de los mismos, siendo este levantamiento de medidas cautelares parte del trámite para la autorización de venta al propietario, únicamente, más no como un mecanismo de retención o suspensión de obra por emergencia, desastres o caso fortuito o fuerza mayor; y, b) referente a la autorización para celebrar las correspondientes escrituras individuales, se las dispone en respeto a las normas técnicas y legales, esto es que se faculta su venta si no existe norma en contrario, hecho que no se ha probado, debiendo destacarse que el derecho a la propiedad se encuentra garantizado en la misma Constitución en el numeral 26 del Art. 66, y desarrollada en el 321 *Ibídem*. (Énfasis añadido)*

63. A continuación, en el acápite 7.3.6., cita el contenido de los artículos 66 numeral 26 y 321 de la Constitución (derechos de propiedad). Así también, refiere el contenido de los artículos 30 (derecho a un hábitat seguro) y 375 (derecho al hábitat y vivienda digna), y 14 de la Constitución (sumak kawysay) y desarrolla el alcance conceptual de estos derechos. Seguidamente, la Sala Provincial expone los deberes y competencias que tienen los gobiernos autónomos descentralizados de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo, para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía. Y a partir de las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“COOTAD”) determina que estas competencias refieren a una escala de planificación amplia, regional, nacional y global, en algunos casos.
64. En el acápite 7.3.7., hace referencia a la disposición general décimo cuarta del COOTAD³⁶, y explica los conceptos de amenaza, amenazas de origen natural, vulnerabilidad y riesgo. Con base en estas consideraciones, efectúa el siguiente razonamiento:

Al respecto cabe enfatizar que efectivamente al GAD Municipal del cantón Latacunga, le corresponde elaborar un plan de desarrollo urbanístico que prevenga, prevea y canalice la regulación de los futuros planes de vivienda fuera de las zonas que se podrían considerar de riesgo, tomando como base las zonas de amenaza de lahares que provendrían de una posible erupción del volcán Cotopaxi, ordenanza que debería entrar en vigencia lo más pronto posible, para asegurar un buen hábitat a los ciudadanos latacungueños, más, en el caso que nos ocupa y como ya se ha dicho, la aprobación del proyecto urbanístico se lo realizó en otro periodo distinto al de los actuales accionados, apreciando que el actual representante de la municipalidad, sólo recibe las obras, y

³⁶ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de Octubre 2010, disposición general décimo cuarta: “Por ningún motivo se autorizarán ni se regularizarán asentamientos humanos, en zonas de riesgo y en general en zonas en las cuales se pone en peligro la integridad o la vida de las personas. El incumplimiento de esta disposición será causal de remoción inmediata de la autoridad que ha concedido la autorización o que no ha tomado las medidas de prevención necesarias para evitar los asentamientos, sin perjuicio de las acciones penales que se lleguen a determinar. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, deberán expedir las ordenanzas que establezcan los parámetros y las zonas dentro de las cuales no se procederá con la autorización ni regularización de asentamientos humanos”.

aunque dispone obligado por las reglamentación (de cajón), el levantamiento de la hipoteca y la prohibición de enajenar (Énfasis añadido).

65. Así, la autoridad judicial añade que se habría tenido “suficiente tiempo y conocimiento para escoger y decidir sobre su derecho a la propiedad en un predio urbano, que estando o no, amenazado por el paso de lahares de darse una posible erupción del volcán Cotopaxi, su derecho a adquirirlo está en su propio albedrío, gusto o voluntad”. Por lo mismo, la autoridad señaló:

Es menester aclarar que aunque la Disposición General Décima cuarta del COOTAD, disponga a las autoridades locales sobre no provocar asentamientos urbanos en zonas de peligro, no es menos cierto que más del 30 % de los pobladores de esta ciudad de Latacunga, habitan en esta zona de amenaza, pues no se ha decretado al lecho del río Cutuchi o de algún otro río de la localidad [sic], como zona de riesgo permanente, que impida a los ciudadanos su derecho a adquirir un bien. Cosa distinta fuese que se dispusiese o se autorizase la construcción de viviendas; aclarándose una vez más, que esto no significa que se de luz blanca a la Municipalidad sobre actuaciones a futuro sobre la redistribución del suelo habitable, una vez conocido un posible desastre natural, y de su obligación de establecer zonas seguras para vivienda y esparcimiento dentro del plano urbano e incluso rural, promulgando las ordenanzas que regulen el uso del suelo en zonas seguras, realizando obras de mitigación ante posibles desastres, etc; se aclara además que no existe norma, o disposición gubernamental nacional sobre los derechos de vivienda o hábitat en la zona, a mucho pesar, aunque aparentemente lo uno lleve implícito a lo otro; sin que pueda darse restricción a un derecho de voluntad individual como es el derecho a la propiedad (Énfasis añadido).

66. En otro aspecto, la Sala Provincial analizó la conducta del señor Carlos Alberto Jaramillo Checa (quien suscribió la acción de protección), pues a criterio de la autoridad judicial, esta persona habría adquirido un bien en la Urbanización San Nicolás y 6 días luego de registrarla ante el organismo competente del cantón – Registro de la Propiedad–, procedió a presentar su demanda de acción de protección:

No podemos olvidar que el accionante como ciudadano y más aún si era Registrador de la Propiedad del cantón Latacunga, debió conocer y discernir sobre peligros inminentes, más no esperar a comprar y registrar el bien el 11 de enero del 2017, fecha que ya se conocía sobre los riesgos y amenazas que pueda pesar sobre el bien inmueble adquirido; para iniciar la acción 6 días después, si era conocido además sobre el retiro de las alarmas sobre el incuestionable peligro que es verdad irrefutable, sobre una posible erupción de un coloso que amenaza no sólo con destruir mediante la presencia de lahares esta ciudad, sino con una serie de poblados a su alrededor, pero que, se advierte la voluntad de adquirir un bien en base a su derecho, sin que sea dispuesto su utilización, o que exista en la zona disposición normativa actual de riesgo, y que conociendo el particular, no haya advertido al titular de la municipalidad, o prevenir su inversión en zonas seguras. Así, la inminencia de una afectación a su derecho se ve disminuida ante el principio de voluntariedad de los actos personales, aunque la obligación gubernamental local e incluso nacional estén a la vista, sin embargo de ello, la acción de protección ordinaria debe cumplir requisitos y está para garantizar a los ciudadanos en general el no conculcamiento, menoscabo, trasgresión o vulneración de sus derechos,

en el caso en concreto, a la vivienda adecuada y al hábitat seguro, por lo que no existe una afectación a un derecho fundamental.

67. Finalmente, en el acápite *octavo (viii)*, la sentencia impugnada refiere que no evidenció la vulneración de derechos, puesto que: *“lo único que se ha hecho en la resolución administrativa municipal que la cuestiona es levantar la garantía (la hipoteca y la prohibición de enajenar) que se otorgó para realizar las obras de infraestructura en la urbanización, una vez que éstas han sido ejecutadas y recibidas a satisfacción por parte del Municipio, previo todo un proceso administrativo e informes de los distintos departamentos”*.
68. De todo lo expuesto, esta Corte verifica que la sentencia impugnada sí fundamentó razones de hecho y de derecho suficientes, que sirvieron de base para su decisión de desestimar la acción de protección y aceptar el recurso planteado por el órgano accionado.
69. En efecto, la sentencia impugnada contiene un pronunciamiento respecto de los hechos probados en el caso (*fundamentación fáctica*), pues se ha hecho una exposición respecto a las pruebas incluidas en el expediente, en particular, la resolución impugnada, los mapas adjuntos, el expediente administrativo de autorización de la urbanización “San Nicolás” y los informes respecto a los riesgos y zonificación de los lahares del volcán Cotopaxi.
70. De igual manera, se observa, en cuanto a las razones de derecho (*fundamentación jurídica*), que la Sala examinó el alcance del acto administrativo impugnado respecto a las consecuencias en los derechos a la propiedad, la vivienda digna y el hábitat seguro, y de los conceptos de amenaza, amenazas de origen natural, vulnerabilidad y riesgo de los accionantes, de forma general.
71. Así, consideró que la resolución objeto de la acción tuvo como único efecto levantar las garantías (hipoteca y prohibición de enajenar) y recibir las obras efectuadas, como una cuestión del trámite propio de un proceso administrativo de recepción de obras de urbanización. A su criterio, el acto impugnado no autorizó directamente la construcción de viviendas para los propietarios de la Urbanización “San Nicolás”, sino la celebración de escrituras como una posibilidad de adquirir una propiedad, por lo que, no podía generar una vulneración de derechos para los accionantes.
72. En dicho orden de ideas, determinó que si bien concuerda en que la zona de los lahares constituye una zona de riesgo (conforme la documentación aportada al proceso), afirmó que no es menos cierto que el “30% de la ciudad de Latacunga” se encontraría en amenaza, lo que, a criterio de la autoridad judicial, requiere de la emisión de una política pública por parte del GADM de Latacunga y de la emisión de normativa que pueda proteger de forma progresiva los derechos de los accionantes e, incluso, de los ciudadanos de dicho cantón en general.³⁷

³⁷ A mayor abundamiento, la autoridad judicial explicó que el órgano accionado le corresponde elaborar un plan de desarrollo urbanístico que prevenga, prevea y canalice la regulación de los futuros planes de

73. Con base en lo advertido, la Corte considera que, al contrario de lo sostenido por los accionantes, la sentencia impugnada tiene suficiencia fáctica y normativa, y esta incluyó un análisis sobre la vulneración de derechos alegada en la demanda.
74. Por lo expuesto, esta Magistratura encuentra que la sentencia impugnada cumple los estándares de protección del artículo 76, numeral 7 literal l) de la Constitución y, por tanto, no verifica vulneración a la garantía de motivación de los accionantes.
75. Como consideración adicional, conviene recordar a los accionantes que la garantía de motivación protege la existencia de una argumentación suficiente en cuanto a los hechos y al Derecho, a fin de proteger el debido proceso y el derecho a la defensa. En este sentido, como ha sostenido esta Corte.³⁸

[L]a garantía de la motivación –por sí sola– no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente: suficiente para que el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa puedan ser efectivamente ejercidos con miras a enmendar las incorrecciones en que incurrieren los actos del poder público [...] (Énfasis añadido).

76. En otros términos, este Organismo no tiene competencia para revisar que las decisiones jurisdiccionales hayan sido emitidas de forma *correcta*, pues aquello constituye un ideal inherente al Estado constitucional que persigue la realización de la justicia a través del Derecho³⁹, cuestión que atiene a todos los ciudadanos en su conjunto y, en especial, a la cultura jurídica de un país, escapando del ámbito material de revisión de la acción extraordinaria de protección.⁴⁰
77. Por todas las consideraciones efectuadas en la presente decisión, y al no verificarse que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado, no corresponde que la Corte se pronuncie sobre el mérito del caso y las alegaciones determinadas en los párrafos 12, 13, 14, 15.i. y 15.iii. *supra* de esta sentencia. Correspondiendo, entonces, desestimar la acción *subjudice*.

vivienda fuera de las zonas que se podrían considerar de riesgo, tomando como base las zonas de amenaza de lahares que provendrían de una posible erupción del volcán Cotopaxi.

³⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 24.

³⁹ Constitución, artículos 1 y 169.

⁴⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 23. Así, este Organismo ha indicado que: “[E]l ordenamiento jurídico establece múltiples consecuencias para cuando una motivación es incorrecta conforme al Derecho –por ejemplo, en casos de errores en la interpretación y aplicación de normas jurídicas– o conforme a los hechos –por ejemplo, en casos de errores en la valoración de la prueba–. En general, ese tipo de incorrecciones afectan la validez de las resoluciones de autoridad pública y deben ser corregidas (dejadas sin efecto) por los órganos competentes a través de los medios de impugnación disponibles. Por ejemplo, los recursos administrativos, la acción contencioso-administrativa, los recursos de apelación o casación, las garantías jurisdiccionales, etc. Es más, algunas de esas incorrecciones pueden traer consigo responsabilidades de orden civil, administrativo o penal para sus autores”.

V. Decisión

78. En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- 1. Desestimar** la acción extraordinaria de protección N°. **1259-17-EP**.
- 2. Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.
- 3.** Notifíquese, cúmplase y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

125917EP-50d99



Caso Nro. 1259-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero 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. 1295-17-EP/23
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 11 de enero de 2023.

CASO No. 1295-17-EP

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

SENTENCIA No. 1295-17-EP/23

Tema: En la presente sentencia se analiza el derecho a la seguridad jurídica y se desestima la acción extraordinaria de protección planteada por el Ministerio de Salud Pública al verificar que el referido derecho no fue vulnerado en la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

I. Antecedentes procesales

1. El 16 de octubre de 2015, Segundo Manuel Coro Yuquilema, presentó una demanda laboral en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) solicitando que se ordene la liquidación y pago de haberes laborales adeudados (juicio No. 21371-2015-00226)¹.
2. En sentencia de 04 de julio de 2016, la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos (“**Unidad Judicial**”) declaró parcialmente con lugar la demanda y dispuso que la entidad demandada pague al actor USD 81.664,38². El MSP y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación de forma conjunta.

¹ En su demanda y en la reforma a la misma, señaló que prestó sus servicios por más de 35 años en el Servicio Nacional de Control de Enfermedades Transmitidas por Vectores Artrópodos (SNEM), unidad operativa del MSP en la que laboró como ‘Trabajador Sanitario de la Malaria del SNEM’. Manifestó que presentó una solicitud de desahucio y obtuvo como respuesta, por parte del MSP, que los procesos de optimización del talento humano serían revisados a partir del mes de febrero de 2016, de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria. Asimismo, explicó: “con fecha 18 de junio de 2015, fui ingresado al I.E.S.S. con una jubilación por vejez, pero hasta la presente fecha la institución demandada no ha cancelado [los] valores que me corresponden por mis años de servicio”. Fijó la cuantía en USD 85.000,00. El actor presentó su demanda en contra del MSP, representado por la ministra de salud pública, y solicitó la citación del Procurador General del Estado.

² La Unidad Judicial consideró: “se reconoce el reclamo [...] de lo que contempla el referido Contrato Colectivo en la CLAUSULA 26 BONIFICACIÓN POR JUBILACIÓN, y se reconoce el pago de la bonificación por retiro voluntario, [...] se reconoce el derecho [...] [a] ser indemnizado en la cantidad de 210 salarios básicos unificados establecidos en la cantidad de 354 cada salario lo que da un total de \$ 74.340 dólares [...]. Procede el pago de la bonificación por desahucio, [...] y se lo establece en \$ 5.048,60 dólares. Se niega la reclamación del pago del triple del equivalente al monto total de la remuneración adeudado [...]. No se ha justificado el pago proporcional de la décima tercera remuneración, se la establece en \$ 468,09 dólares. Se reconoce el pago de la décima cuarta remuneración, [...] y se lo establece en \$ 309,75 dólares. Procede el pago de las vacaciones [...] y se lo establece en \$ 1.497,94 dólares. El pago de los intereses legales vencidos [...] se lo realizará al ejecutoriarse la sentencia. No procede el reclamo de costas procesales y se lo niega”.

3. En sentencia de 31 de agosto de 2016, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos (“**Sala Provincial**”) negó el recurso de apelación, pero reformó la sentencia subida en grado en el sentido de que “*de acuerdo al mandato 2 en su Art. 8 el monto máximo de liquidación e indemnización [...] es de \$. 74.340 USD*”. El MSP interpuso recurso de casación.
4. En sentencia de mayoría de 28 de abril de 2017, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) resolvió no casar la sentencia de 31 de agosto de 2016³.
5. El 17 de mayo de 2017, Zulema Mariel Vélez Gómez, autorizada por el procurador judicial de la Ministra de Salud Pública y delegada del Procurador General del Estado (“**entidad accionante**”), presentó una acción extraordinaria de protección en contra de las sentencias de 31 de agosto de 2016 y 28 de abril de 2017⁴.
6. El 19 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y su sustanciación recayó, por sorteo de 04 de octubre de 2017, en la ex jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote.
7. Posteriormente, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, el conocimiento del presente caso correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento mediante auto de 29 de abril de 2022. Asimismo, la jueza sustanciadora dispuso que las autoridades judiciales accionadas remitan informes de descargo en autos de 29 de abril de 2022 y 18 de noviembre de 2022.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

9. La entidad accionante alega la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, a la defensa y a la seguridad jurídica, contemplados en los artículos

³ El MSP interpuso su recurso de casación por las causales segunda, tercera y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación. No obstante, a través del auto de 28 de octubre de 2016, la correspondiente conjueza de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, admitió a trámite el recurso de casación interpuesto, únicamente por la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación. En casación la causa fue signada con el número 17731-2016-2371.

⁴ La entidad accionante únicamente identifica como decisiones judiciales impugnadas a las sentencias dictadas por la Sala Provincial y la Sala Nacional. Sin embargo, en su demanda solicita que también se reparen las vulneraciones de derechos provocadas por la sentencia dictada por la Unidad Judicial, por lo que, también se la tratará como decisión judicial impugnada.

75, 76 y 82 de la Constitución. Por lo que, solicita que *“se solviente la violación grave de derechos del Estado Ecuatoriano estableciendo un precedente y corrigiendo la inobservancia de los precedentes establecidos por la Corte Constitucional”*. Asimismo, solicita que se revoquen las sentencias impugnadas y que se *“inadmit[a] la demanda presentada por Coro Yuquilema Segundo Manuel”*.

10. Respecto de la sentencia de la Unidad Judicial, se limita a señalar que esta Corte debe reparar *“los derechos constitucionales vulnerados por [la] Unidad Judicial De Trabajo con sede en el cantón Lago Agrio”*.
11. Respecto de la sentencia dictada por la Sala Provincial, manifiesta que *“no considera la disposición constitucional consagrada en el artículo Art. 169 de la Carta Magna, esto es, que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia; y, que las normas procesales consagrarán [distintos principios] [...], por consiguiente, no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades. El ejercicio de la tutela efectiva no podrá conculcar su contenido esencial, considerando que la administración de justicia es esencialmente de protección del derecho, para lo cual, las condiciones establecidas en la ley, deberán ser razonables o sustentadas en la necesidad de coordinar adecuadamente su ejercicio”*.
12. Cita parte del considerando séptimo de la sentencia emitida por la Sala Provincial y señala que en su análisis *“no se ha leído todo lo que dispone la Cláusula Novena del Contrato Colectivo Vigente, en donde existe un proceso para acogerse a la Jubilación establecido en el Acuerdo Ministerial número 3723 publicado en el Registro Oficial No. 344, que establece la existencia de la disponibilidad presupuestaria. Con lo expuesto he demostrado que se nos ha privado del derecho a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso, y, el derecho a la defensa”*.
13. Respecto de la sentencia dictada por la Sala Nacional, señala que *“ha sido demostrado en forma evidente, conforme consta del expediente en el abandono intempestivo por voluntad propia del trabajador; lastimosamente en la sentencia recurrida se puede apreciar que no ha existido la tutela efectiva, imparcial y expedita de los señores Jueces de la Corte Nacional de Justicia, a favor del Estado, fallando y protegiendo erróneamente y con una interpretación equivocada al accionante, argumentado que no se ha cumplido con los fundamentos en que se apoya el recurso, quedando el interés público en total indefensión, desnaturalizando el verdadero espíritu de la norma contenida en el artículo 82 [...]*.
14. Agrega que *“[e]n el abandono intempestivo por voluntad propia del trabajador, no es procedente el pago de indemnización alguna toda vez que tiene que ser planificada mediante disponibilidad presupuestaria [...] más aun las autoridades competentes actúan en virtud de una potestad estatal [art. 226 de la Constitución], [...] lo único que se exige es el cumplimiento de las disposiciones legales en observancia de lo que dispone el Art. 178 del Código Orgánico de Planificación de las Finanzas Públicas”*.

3.2. Argumentos de las autoridades judiciales accionadas

En escrito remitido el 28 de noviembre de 2022, Daisy Maryuri Palma Veliz, jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Lago Agrio, realizó un recuento de los antecedentes procesales y enfatizó que *“en el presente caso no se ha demandado al estado ecuatoriano, se ha demandado a un Ministerio que carece de representación legal y para subsanar, remediar o auxiliar al Ministerio de Salud Pública existe la figura del señor Procurador General del Estado, [...] la citación a éste legitimado activo se lo hizo de acuerdo a lo que disponía el artículo 78 del Código de Procedimiento Civil”*.

En escrito remitido el 09 de mayo de 2022, la presidenta subrogante de la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia, María Consuelo Heredia Yerovi, señaló que los jueces que dictaron la sentencia de 28 de abril de 2017 eran competentes y aseguraron a las partes el ejercicio del debido proceso en la garantía de la motivación, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica. Posteriormente, manifestó que correspondía entrar a conocer el fondo del recurso y pronunciarse sobre el mismo, *“sin que se pueda observar trasgresión alguna, sino por el contrario un pronunciamiento en acatamiento a los derechos constitucionales”*. Finalmente, mencionó que la entidad accionante sólo ha expresado su inconformidad con la decisión impugnada sin que aquello implique que se haya transgredido un derecho constitucional.

La Sala Provincial no remitió el informe requerido por la jueza sustanciadora⁵.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que dirige al acto procesal objeto de la acción, por considerarlo lesivo de un derecho fundamental⁶.

En esa línea, se entiende que existe una argumentación clara, cuando los cargos de la parte accionante reúnen, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (*tesis*), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (*base fáctica*) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (*justificación jurídica*)⁷.

Respecto del párrafo 10 *supra*, si bien la entidad accionante refiere que esta Corte deberá reparar los derechos constitucionales vulnerados por la Unidad Judicial, no se presentó argumento alguno que evidencie qué derechos constitucionales habrían sido

La Sala Provincial fue notificada a través de ventanilla virtual el 04 de mayo de 2022, conforme se desprende de la razón de notificación sentada por el actuario del despacho que consta a foja 18 del pediente constitucional.

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

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

vulnerados ni cómo se habría producido la vulneración alegada, por lo que, se descarta del análisis.

21. En relación al párrafo 11 *supra*, la entidad accionante alega que la Sala Provincial no consideró el artículo 169 de la Constitución y, posteriormente, realiza alegaciones generales y abstractas sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. De modo que no aporta una justificación jurídica que demuestre cómo una acción u omisión de la autoridad judicial accionada (en este caso, la supuesta inobservancia del artículo 169 de la Constitución) vulneró los derechos alegados en la demanda, por lo que, aun haciendo un esfuerzo razonable no es posible analizar el fondo de la alegación realizada.
22. En cuanto a la argumentación constante en los párrafos 12 y 14 *supra*, esta Corte encuentra que la entidad accionante se centra en expresar su inconformidad con el análisis de las autoridades judiciales accionadas, pretendiendo que se examine el fondo de las sentencias impugnadas en lo relativo a los requisitos para que proceda el pago de los valores reclamados en el proceso de origen. Al respecto, esta Corte recuerda a la entidad accionante que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto determinar si una actuación judicial vulnera un derecho constitucional de forma directa e inmediata y, sólo de forma excepcional, cuando la acción tiene origen en un proceso de garantía jurisdiccional y se verifica el cumplimiento de ciertos presupuestos, este Organismo podría revisar el fondo de las decisiones impugnadas⁸. En el presente caso, considerando que el proceso de origen no es uno de garantías jurisdiccionales, sino un juicio de naturaleza laboral, no le corresponde a la Corte Constitucional analizar los cargos referidos.
23. Finalmente, respecto de la argumentación del párrafo 13 *supra*, la entidad accionante nuevamente se centra en expresar su inconformidad con lo decidido en la sentencia dictada por la Sala Nacional. Sin embargo, ante la alegación de que la autoridad judicial accionada habría “*argumentado que no se ha cumplido con los fundamentos en que se apoya el recurso, quedando el interés público en total indefensión, desnaturalizando el verdadero espíritu de la norma contenida en el artículo 82*”, haciendo un esfuerzo razonable, se analizará si la Sala Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haberse limitado a señalar que la entidad accionante no cumplió el requisito de fundamentación de su recurso de casación omitiendo resolver el fondo del mismo en sentencia.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

24. El artículo 82 de la CRE establece que “[e]l derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
25. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad⁹.

26. Cabe precisar que a la Corte Constitucional, al resolver sobre vulneraciones a estos derechos, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales¹⁰.
27. La entidad accionante argumenta que la Sala Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica al haber señalado en su sentencia que *“no se ha cumplido con los fundamentos en que se apoya el recurso”*. En función de lo alegado, corresponde revisar si la autoridad judicial accionada se limitó a realizar dicha alegación sin contestar el fondo del recurso de casación planteado y si aplicó normas jurídicas previas, claras y públicas para la resolución del mismo.
28. Al respecto, esta Corte ya ha establecido, en relación con el principio de preclusión, que cuando se trata de sentencias dictadas por las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, los juzgadores están obligados a respetar los momentos y las competencias propias de cada etapa procesal concerniente al recurso de casación¹¹. En virtud de ello, cabe recordar que, en la etapa de sustanciación, por regla general, corresponde efectuar el examen de fondo del recurso, en el cual se deben analizar los yerros alegados y admitidos a trámite en la etapa de admisibilidad y se debe contestar la pretensión del recurrente, resolviendo casar o no la decisión recurrida.
29. De la revisión de la sentencia impugnada, se verifica que la Sala Nacional, en el considerando 4.1.1., explica el cargo formulado por la entidad accionante al amparo de la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación y, en el considerando 4.1.2., plantea que el problema jurídico a resolver *“consiste, en verificar si en el presente caso el proceso es nulo, debido a que se [sic] no se demandó al Director Distrital 21D02 de Lago Agrio”*.
30. Posteriormente, en el considerando 5, la Sala Nacional explica en qué consiste la causal alegada y en el considerando 5.1. se refiere a las causas de nulidad comunes a todos los juicios e instancias a partir de los artículos 344, 346 y 1014 del Código de Procedimiento Civil (**“CPC”**) y establece que la entidad accionante: *“no alega ninguna de las causas de nulidad establecidas en el artículo 346 del Código de*

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20; No. 431-13-EP/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 31 y No. 23-20-CN y acumulados/21 de 01 de diciembre de 2021, párr. 56.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2034-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 21 y 22 y No. 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párrs. 18 y 19.

¹¹ Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 031-14-SEP-CC, 167-14-SEP-CC, 115-15-SEP-CC, 169-15-SEP-CC, 226-15-SEP-CC, 307-15-SEP-CC, 025-16-SEP-CC, 056-16-SEP-CC, 372-16-SEP-CC, 093-17-SEP-CC.

Procedimiento Civil, limitándose a señalar únicamente que se debía ‘demandar al director que en ese entonces presidio la Dirección Distrital 21D02 de LAGO AGRIO’”. Por lo que, consideró que existió una falencia en la fundamentación del recurso de casación.

31. No obstante, la Sala Nacional continuó su análisis señalando:

“sin embargo, por cuanto el recurso de casación fue admitido a trámite, corresponde analizar la alegación efectuada, en los siguientes términos: a) El actor propone su demanda en contra del ‘Ministerio de Salud Pública. Representado por la Ministra de Salud Pública Magister Carina Vance Mafla’, y solicita que se cite con la misma al ‘señor Procurador General del Estado [...]’, en este sentido debe considerarse el pronunciamiento que la Sala de lo Laboral ha venido manteniendo reiteradamente, en razón de que los Ministerios no tienen personería jurídica por lo que debe dirigirse la demanda en contra del representante judicial del Estado, es decir el Procurador General del Estado, tal como lo establece el artículo 3 literal b) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, por lo que no es procedente la alegación de la casacionista, respecto a que el accionante debía demandar al ‘director de la Dirección Distrital 21D02 de LAGO AGRIO’, pues el mencionado funcionario público no tiene la representación legal del Ministerio de Salud Pública. b) Ahora bien, en el presente caso al haberse solicitado la citación del Procurador General del Estado, y efectuado la misma de manera legal, habiendo el Procurador General del Estado, comparecido y señalado la casilla judicial correspondiente para sus notificaciones, a través del abogado Regional [...] mismo que ha intervenido en la causa ejerciendo su derecho a la defensa, en las respectivas audiencias preliminar de conciliación, contestación a la demanda, así como en la definitiva, habiendo hecho uso de su derecho a recurrir pues interpuso recurso de apelación de la sentencia emitida en el primer nivel jurisdiccional, de tal manera que se ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 168 numeral 6 de la Constitución de la República, en consecuencia se desecha el cargo al amparo de la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación” (énfasis añadido).

32. Es así que, la Sala Nacional aplicó los artículos 344, 346 y 1014 del CPC, 3 literal b) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, 168 numeral 6 de la Constitución y 3 de la Ley de Casación para resolver el cargo alegado en el recurso de casación y, si bien consideró que existían falencias en la fundamentación del recurso de casación de la entidad accionante, no se limitó a realizar ese análisis, pues del fragmento citado en el párrafo *ut supra* se evidencia que contestó el fondo del yerro alegado y admitido a trámite sosteniendo que no era necesario demandar al director distrital 21D02 de Lago Agrio. Es decir, la Sala se pronunció sobre el fondo del cargo admitido a trámite.
33. Asimismo, el pronunciamiento que la Sala Nacional efectuó sobre la fundamentación del recurso interpuesto no afectó los derechos de la entidad accionante, pues no se rechazó el recurso por las fallas en la fundamentación del mismo, sino que, como ya se dijo, la Sala Nacional resolvió no casar la sentencia tras considerar que en el proceso no se incurrió en el vicio alegado en el recurso de casación.
34. Por lo expuesto, de la revisión de la sentencia impugnada se desprende que la Sala Nacional actuó en el marco de sus competencias e identificó y aplicó las normas

previas, claras y públicas que estimó pertinentes para resolver el recurso, sin que se identifique una inobservancia del ordenamiento jurídico que haya conducido a una afectación de preceptos constitucionales. Por lo que, no se observa vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección presentada.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

129517EP-50d86

**Caso Nro. 1295-17-EP**

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero 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. 1338-17-EP/23
Jueza ponente: Alejandra Cárdenas Reyes

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 1338-17-EP

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

SENTENCIA No. 1338-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que negó el recurso de apelación (en el marco de una acción de protección), por no encontrar que se vulneró el derecho a la defensa.

I. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 24 de febrero de 2017, Manuel Serafín Bermeo Sánchez (“Manuel Bermeo”) presentó una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ponce Enríquez (“GADM del cantón Camilo Ponce Enríquez”). Consideró que cuando el Consejo Cantonal le impuso una multa, con base en una ordenanza, vulneró sus derechos a no ser juzgado por un acto que no esté tipificado en la ley, a ser juzgado por una autoridad competente, a la defensa, a la proporcionalidad de las sanciones, y a la seguridad jurídica.¹
2. El 15 de marzo de 2017, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente de Ponce Enríquez inadmitió la acción de protección.² Manuel Bermeo interpuso un recurso de apelación.
3. El 12 de abril de 2017, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay (“la Sala”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado.³

¹ El 29 de agosto de 2013, mediante resolución, el Consejo Cantonal del GADM del cantón Camilo Ponce Enríquez, en función de informes de los organismos técnicos correspondientes, impuso a Manuel Bermeo una multa de USD\$ 31.800 por haber dado un uso incompatible al suelo al haber realizado remoción y lavado de aluviales. Estos usos del suelo estarían prohibidos en: (i) la Ordenanza del Plan Regulador de Desarrollo Urbano de la cabecera cantonal de Ponce Enríquez; (ii) la Ordenanza para Regular, Autorizar y Controlar la Explotación de Materiales Áridos y Pétreos, y en otros instrumentos. Considerando los metros cúbicos de remoción de aluviales, el Consejo le impuso la referida multa.

² Consideró que Manuel Bermeo pudo impugnar la decisión del Consejo Cantonal del GAD Ponce Enríquez hace 3 años y por vía ordinaria. El caso fue signado con el No. 01658-2017-00090.

³ Determinó que la resolución del GADM Camilo Ponce Enríquez vulneró los derechos constitucionales de Manuel Bermeo al debido proceso y a la seguridad jurídica. Como reparación, dejó sin efecto la resolución.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 12 de mayo de 2017, el GADM de Camilo Ponce Enríquez (“la entidad accionante”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala.
5. El 12 de septiembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.⁴
6. El 17 de febrero de 2022, el Pleno de este Organismo sorteó el caso cuyo conocimiento correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
7. El 6 de julio de 2022, la jueza constitucional avocó conocimiento del caso y solicitó que, en el término de 5 días, los jueces de la Sala presenten su informe de descargo.

II. Competencia

8. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución, y el artículo 58 y siguientes 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

9. La entidad accionante señala que la decisión que impugna -la sentencia de 12 de abril de 2017- vulnera sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; de contar con tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa; de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; a la motivación; y, a la seguridad jurídica.⁵
10. Alega que se vulneró su derecho a la defensa por que la Sala no “*convoc[ó] a una Audiencia, con la finalidad de indagar respecto de los argumentos fácticos y jurídicos de las partes procesales. Argumenta que “la sentencia [...] realiza un análisis del expediente; empero, al estar de por medio, una entidad pública, como lo es, el GAD Municipal de Camilo Ponce Enríquez, consideramos que consistía una obligación per se, el llamamiento a una audiencia; y el hecho de no haberse dado tal diligencia, ha distorsionado el fallo emitido, puesto que, al no haber podido brindar una explicación amplia del problema jurídico en mención, no contamos con el medio adecuado para la preparación de nuestra defensa”*. En consecuencia, señala: “*no fuimos escuchados en el momento oportuno.*”

⁴ La Sala estuvo conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina.

⁵ Estos derechos se encuentran reconocidos en los artículos 75; 76.7 literales a, b, c, l; y, 82 de la Constitución, respectivamente.

11. Por último, en relación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, la entidad accionante indica “[t]al como se puede desprender de la simple revisión del expediente, tampoco cumple el principio fundamental de la MOTIVACIÓN, otro derecho vulnerado en nuestra contra, para tener seguridad jurídica”. (mayúsculas en el original)

3.2. Posición de la parte accionada

12. Pese a que la Sala fue debidamente notificada, no envió su informe de descargo.

IV. Análisis constitucional

13. Conforme al artículo 94 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la tutela de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos que deben revolve surgen, principalmente, de los cargos que formulan los accionantes; es decir, de las acusaciones que dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo contrario a sus derechos constitucionales.⁶
15. La Corte Constitucional ha expresado que, para analizar los cargos formulados por la parte accionante, estos deben consistir en argumentaciones completas; es decir, deben 1) identificar el derecho violado; 2) indicar la acción u omisión de la autoridad judicial; y 3) explicar por qué dicha acción u omisión judicial vulneró un derecho fundamental en forma directa e inmediata, con independencia de los hechos que dieron origen al proceso.⁷ Sin embargo, cuando esta verificación no se da en la fase de admisibilidad, la Corte debe hacer un esfuerzo razonable para determinar “si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental”.⁸ Esto ocurre en el caso *sub judice*.
16. Respecto de la vulneración al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica, indicada en el párrafo 11 *supra*, en su demanda la entidad accionante no desarrolla argumentos claros y completos sobre dichas vulneraciones. Respecto de la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante no formula cargo alguno. Por lo que aun haciendo un esfuerzo razonable no se ha podido identificar un argumento claro y completo del cual se pueda formular un problema jurídico relativo a estos derechos. En consecuencia, se descarta su análisis constitucional.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 16.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, cataloga a los tres elementos como 1) tesis o conclusión (el derecho vulnerado); 2) base fáctica (la acción u omisión judicial); 3) justificación jurídica (cómo la acción u omisión vulneró el derecho), párrafo 18.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21; sentencia No. 1952-17-EP/21, párrafo 15.

17. En relación con los cargos del debido proceso en la garantía de la defensa, sobre la base fáctica y jurídica formulada en la demanda, esta Corte, haciendo un esfuerzo razonable, analizará si existió tal vulneración. Para el efecto, se formula el siguiente problema jurídico.

¿Los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Azuay vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa por no convocar, en segunda instancia, a una audiencia en el marco de una acción de protección?

18. El artículo 76, numeral 7, literal a, de la Constitución reconoce que:

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

19. En relación con este derecho, la Corte Constitucional ha determinado que “*el literal en mención remarca el fin del derecho a la defensa, con todas las garantías que lo constituyen, para que no pueda verse afectado absolutamente en ningún momento de un proceso*”.⁹
20. La entidad accionante señala que se vulneró su derecho a la defensa porque no se celebró una audiencia oral en segunda instancia, tras interponer su recurso de apelación, y por tanto no fue escuchada en el momento oportuno.
21. Al respecto, cabe indicar que, en el marco de las normas comunes de las garantías jurisdiccionales, el artículo 24 de la LOGJCC, establece que, en la fase de apelación el juez “**resolverá por mérito del expediente en el término de ocho días**”, y solo en caso “**de considerarlo necesario**, la jueza o juez podrá ordenar la práctica de elementos probatorios y convocar a audiencia (...)” (énfasis añadido).
22. En virtud del artículo señalado, los jueces de la Sala que conocieron el caso podían, tal como ocurrió, resolver con base en los elementos constantes en el expediente, pues de no requerir la práctica de nueva prueba para mejor resolver, no estaban obligados a convocar a una nueva audiencia pública. La celebración de audiencia en segunda instancia es, en efecto, de carácter facultativo.
23. Por consiguiente, el hecho de que los jueces de la Sala no hayan convocado a audiencia en el marco de la tramitación del recurso de apelación, no constituye *per se* una violación al debido proceso en la garantía de la defensa, tal como lo ha señalado este Corte en varias ocasiones.¹⁰

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1299-15-EP/20, párrafo 36; sentencia No. 987-15-EP/20, párrafo 38.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 337-11-EP/19, párrafo 32; No. 1419-13-EP/19, párrafo 19; No. 1292-12-EP/19, párrafo 18; No. 1855-12-EP/20, párrafo 34; No. 72-15-EP/20, párrafos 32, 33; No. 561-13-EP/20, párrafos 21-23

24. Este Organismo también ha señalado que se configura una vulneración del derecho a la defensa cuando, por ejemplo, se ha limitado o impedido al sujeto procesal comparecer en el proceso; o aunque pese a haber comparecido al proceso no contó con el tiempo necesario para preparar su defensa técnica; o que por acción u omisión de la autoridad judicial el sujeto no haya tenido la oportunidad de emplear los mecanismos de defensa que le brinda la ley, como presentar pruebas o impugnar las decisiones judiciales.¹¹
25. En el caso objeto de análisis, no se verifica que la entidad accionante haya sido privada de su derecho a la defensa en alguna etapa del procedimiento. Es así como en la acción de protección pudo defender sus derechos en audiencia oral, interponer un recurso de apelación; e incluso, presentar esta acción extraordinaria de protección.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

- i. Desestimar la acción extraordinaria de protección **No. 1338-17-EP.**
- ii. Disponer la devolución del expediente
- iii. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

¹¹Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1391-14-EP/20, párrafo 14.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles de 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

133817EP-50d83



Caso Nro. 1338-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero 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. 1521-17-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 1521-17-EP

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

SENTENCIA No. 1521-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza si un auto dictado por un juez penal previo a la audiencia de juicio —que responde a una pretensión de la persona procesada— es objeto de acción extraordinaria de protección. Con fundamento en la excepción a la regla de la preclusión, establecida en la sentencia No. 154-12-EP/19, la Corte Constitucional concluye que el auto en cuestión no es objeto de acción extraordinaria de protección y rechaza la demanda por improcedente.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. En audiencia de formulación de cargos llevada a cabo el 22 de octubre de 2013, la Fiscalía General del Estado dio inicio a la etapa de instrucción fiscal en contra de Carlos Alberto Andrade Espinel por reputarlo presunto autor del delito de contrabando, tipificado en el artículo 177 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (en adelante “COPCI”).¹ El proceso fue conocido por el juez de la Unidad Judicial Norte 2 Penal con sede en el cantón Guayaquil – provincia del Guayas (en adelante, “**juez penal**”) y signado con el No. 09286-2013-0602.²
2. El 2 de octubre de 2014, se llevó a cabo la audiencia preparatoria de juicio, en la cual el juez penal dictó auto de llamamiento a juicio en contra de Carlos Alberto Andrade Espinel por el delito tipificado en el artículo 177, letras a) y b) del COPCI.³ En esta

¹ En la audiencia, el agente fiscal expuso que Carlos Alberto Andrade Espinel habría ingresado mercancías de manera ilegal al país, consistentes principalmente en licores, por lo que lo reputó como presunto autor del delito de contrabando.

² El procesado planteó un recurso de apelación en contra de la orden de prisión preventiva dictada en su contra en la audiencia de formulación de cargos, el cual fue negado por la Sala de lo Penal y de Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas mediante auto de 6 de febrero de 2013.

³ Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones con reformas hasta el 21 de mayo de 2013, Art. 177.-Contrabando: “Será sancionada con prisión de dos a cinco años, multa de hasta tres veces el valor en aduana de las mercancías objeto del delito y la incautación definitiva de las mismas, la persona que, para evadir el control y vigilancia aduanera sobre mercancías cuya cuantía sea superior a diez salarios básicos unificados del trabajador en general, realice cualquiera de los siguientes actos:

a. Ingrese o extraiga clandestinamente mercancías del territorio aduanero;

b. La movilización de mercancías extranjeras dentro de zona secundaria sin el documento que acredite la legal tenencia de las mismas, siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías dentro de las 72 horas posteriores al descubrimiento, salvo prueba en contrario; [...].”

providencia, el juez penal consideró que, a pesar de que el COPCI fue derogado con la entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal (en adelante “COIP”), la conducta aún se encontraba tipificada por lo dispuesto en el artículo 301 numerales 1 y 2 del COIP.⁴

3. El procesado presentó un recurso de nulidad en contra del auto de llamamiento a juicio, el cual fue negado por improcedente por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas mediante auto de 30 de abril de 2015.
4. El 8 de abril de 2017, Carlos Alberto Andrade Espinel presentó un escrito ante el juez penal en el que formula alegaciones y solicita que se convoque a audiencia “*a fin de que se resuelva la aplicación del principio de favorabilidad*”.
5. Mediante auto de 27 de abril de 2017, notificado el 3 de mayo de 2017, el juez penal rechazó lo solicitado por Carlos Alberto Andrade Espinel y llamó la atención a la defensa técnica del procesado.
6. El 29 de mayo de 2017, Carlos Alberto Andrade Espinel presentó una acción extraordinaria de protección en contra del auto de 27 de abril de 2017 dictado por el juez penal. El 23 de noviembre de 2017, el juez penal remitió el expediente No. 09286-2013-0602 a la Corte Constitucional.
7. El 10 de septiembre de 2018, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Guayaquil – provincia del Guayas (en adelante “**tribunal de primera instancia**”), dictó sentencia absolutoria en la que ratificó el estado de inocencia de Carlos Alberto Andrade Espinel. En contra de esta sentencia, el director distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, que intervino en el proceso penal como acusador particular, interpuso recurso de apelación.
8. Mediante sentencia de 15 de noviembre de 2018, el tribunal de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en adelante, “**tribunal de segunda instancia**”) negó el recurso de apelación interpuesto por la acusación particular, y confirmó la sentencia subida en grado.⁵ El proceso fue archivado el 27 de diciembre de 2018.

Además, el juez ratificó la prisión preventiva, dispuso la prohibición de enajenar los bienes que pudiera tener el procesado y suspendió la etapa de juicio hasta que el procesado sea aprehendido o se presentare voluntariamente a juicio.

⁴ Código Orgánico Integral Penal, Art. 301.- Contrabando: “*La persona que, para evadir el control y vigilancia aduanera sobre mercancías cuya cuantía sea igual o superior a diez salarios básicos unificados del trabajador en general, realice uno o más de los siguientes actos, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años, multa de hasta tres veces el valor en aduana de la mercancía objeto del delito, cuando:*

1. *Ingresa o extraiga clandestinamente mercancías del territorio aduanero.*

2. *Movilice mercancías extranjeras dentro de la zona secundaria sin el documento que acredite la legal tenencia de las mismas, siempre y cuando no pueda justificarse el origen lícito de dichas mercancías dentro de las setenta y dos horas posteriores al descubrimiento. [...].*

⁵ En segunda instancia, el proceso fue signado con el No. 09122-2013-0732.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

9. El 12 de abril de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las entonces juezas constitucionales Ruth Seni Pinoargorte y Roxana Silva Chicaiza, y el entonces juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección presentada por Carlos Alberto Andrade Espinel (en adelante, “**el accionante**”) en contra del auto de 27 de abril de 2017 dictado por el juez penal.
10. El 12 de junio de 2018, el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera avocó conocimiento de la causa y dispuso lo siguiente: 1) requirió al juez penal, que emitió el auto impugnado, que remita un informe sobre los fundamentos de la acción extraordinaria de protección en el plazo de 10 días desde notificada la providencia y; 2) convocó a las partes a una audiencia pública.
11. El 26 de junio de 2018, se llevó a cabo la audiencia pública a la cual comparecieron el accionante y representantes de la Procuraduría General del Estado y del Servicio Nacional de Aduanas. Cabe señalar que juez penal accionado no compareció a esta audiencia, ni presentó el informe de descargo requerido por el entonces juez sustanciador.
12. De conformidad con el sorteo de causas realizado en sesión del Pleno de este Organismo el 12 de noviembre de 2019, la presente causa fue sorteada a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín. Mediante auto de 13 de diciembre de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”).

3. Fundamentos de la acción y pretensión

14. En su demanda, el accionante manifiesta que el auto emitido por el juez penal el 27 de abril de 2017 vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
15. Al respecto, menciona que el auto impugnado negó de plano su petición de convocar a una audiencia para resolver sobre el principio de favorabilidad, sin una fundamentación y motivación conforme a la Constitución.
16. El accionante sostiene que cumplía todos los requisitos para que se convoque a “*audiencia de favorabilidad*”, por lo que, a su criterio, la decisión de negar esta petición no fue razonable y le ocasionó indefensión.

17. Adicionalmente, considera que el auto impugnado no incluye normas de derecho que fundamenten la decisión. A su criterio, por este motivo, el auto no cumple con los requisitos de lógica y comprensibilidad de la motivación, al ser “*impreciso, confuso y vago*” y de “*difícil entendimiento*”.
18. Con base en esta exposición, el accionante solicita a este Organismo que declare la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, deje sin efecto el auto impugnado y retrotraiga el proceso al momento en que se produjo la alegada vulneración.

4. Cuestión previa

19. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución. La Corte Constitucional puede verificar, incluso al momento de resolver, que la decisión impugnada corresponda al tipo de decisiones antes mencionadas. Esto, conforme al parámetro jurisprudencial establecido en el párrafo 52 de la sentencia No. 154-12-EP/19:

...si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso.

20. En consecuencia, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte analizar la naturaleza del acto impugnado y determinar si este es un auto sobre el cual procede la acción extraordinaria de protección.
21. En sentencia No. 1502-14-EP/19, esta Corte se pronunció acerca del requisito de que el acto impugnado sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia, en los siguientes términos:

[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.⁶

22. En el presente caso, se observa que la decisión judicial impugnada corresponde a un auto que se pronuncia sobre un pedido puntual del procesado, emitido con posterioridad a la audiencia preparatoria de juicio y previo a que se lleve a cabo la

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1502-14-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr.16.

audiencia de juicio. Es decir, corresponde a un auto dictado antes de que concluyan las fases del proceso penal en primera instancia, que se sustanció con las reglas del Código de Procedimiento Penal.

23. Así las cosas, el auto impugnado, por su naturaleza, no es un auto definitivo en los términos expuestos en los párrafos anteriores, pues no puso fin al proceso. Al respecto, cabe precisar que no resolvió el fondo de proceso penal con autoridad de cosa juzgada material, ni tampoco impidió la continuación del proceso.⁷ En efecto, como se observa de los recaudos procesales, el juicio continuó en sustanciación y concluyó al ejecutoriarse una sentencia de segunda instancia emitida por el tribunal de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
24. Ahora bien, la Corte Constitucional, a través de la sentencia No. 154-12-EP/19, ha establecido que, excepcionalmente y cuando la Corte de oficio así lo considere, puede considerar como objeto de una acción extraordinaria de protección un auto que no es definitivo, siempre que este cause un gravamen irreparable. En dicha sentencia la Corte consideró que “[u]n auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”, cuestión que no se verifica en el presente caso, toda vez que el auto impugnado de ninguna manera impidió que el accionante defiendan sus intereses a través de los mecanismos propios del proceso penal. De hecho, el procesado ejerció su defensa durante las dos instancias del proceso, que culminó con una sentencia que ratificó su estado de inocencia.
25. En consecuencia, esta Corte considera que la presente acción extraordinaria de protección ha sido planteada en contra de una decisión que no es definitiva. Además, a juicio de esta Corte, el auto impugnado no genera un gravamen irreparable. Toda vez que no se cumple uno de los requisitos de objeto de la acción extraordinaria de protección, pese a que el caso fue admitido a trámite, la Corte no se pronuncia sobre los méritos del caso y rechaza la demanda por improcedente.

5. Decisión

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

⁷ Con relación a la etapa en la que se encontraba este proceso, la Corte Constitucional en la sentencia No. 173-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2019 aclaró: “El efecto del auto de llamamiento a juicio es la preclusión de la etapa intermedia dentro del proceso penal. Así, en dicha etapa, una vez que el juez que conoce la causa ha ponderado los elementos de cargo y de descargo puestos en su conocimiento, éste debe resolver si tales indicios ameritan o no continuar o no con la siguiente etapa del proceso: la etapa de juicio. Durante la etapa intermedia, o de evaluación y preparatoria de juicio, el juez que conoce la causa no determina la existencia o inexistencia de la materialidad de la infracción penal, ni las presuntas responsabilidades respecto a la misma, pues tal análisis corresponde a la etapa de juicio. En consecuencia, el auto de llamamiento a juicio no es susceptible de causar cosa juzgada sustancial, ni de poner fin al proceso penal” (párr. 23).

1. **Rechazar** por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 1521-17-EP.
2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

27. 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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

152117EP-50dad



Caso Nro. 1521-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día miércoles dieciocho de enero 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. 1813-17-EP/23
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 11 de enero de 2023

CASO No. 1813-17-EP

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

SENTENCIA No. 1813-17-EP/23

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia que resuelve un recurso de casación en el marco de un proceso contencioso tributario sobre pago indebido y tenedoras de acciones y/o participaciones. Una vez realizado el análisis, se desestima la acción pues no se verifica una vulneración al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, al no haber extralimitación por parte de la Corte Nacional de Justicia; y, porque se determina que la decisión impugnada se encuentra motivada.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 7 de noviembre de 2013, Rafael Antonio Corral Guevara, en calidad de gerente general de Holding Lauhat Cía. Ltda. (“**Lauhat**”), presentó una acción de impugnación en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca (“**GAD Cuenca**”)¹. El proceso fue signado con el No. 01501-2013-0136.
2. El 27 de septiembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en Cuenca resolvió desechar la demanda². En contra de esta decisión, Lauhat interpuso recurso de casación³.

¹ Lauhat impugnó la resolución No. 4084, emitida por el GAD de Cuenca, en la cual se negó la devolución de USD 42.339,67, valor pagado por los impuestos de patente municipal y de 1.5 por mil a los activos totales, pues consideró que no era sujeto activo de los referidos tributos y no nació la obligación tributaria al ser una tenedora de acciones que no realiza actividad económica alguna.

² El Tribunal Distrital consideró, en suma, que la tenencia de acciones es un tipo de actividad económica y los *holdings* están incluidos en el concepto de sociedad del artículo 98 de la Ley de Régimen Tributario Interno. Con ello, estimó que sí se configuraba Lauhat como sujeto pasivo en función de los hechos generadores de los impuestos al 1.5 por mil sobre activos totales y de patente, de conformidad con los artículos 547 y 553 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**”).

³ Se interpuso por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación frente a la presunta infracción de los artículos 547, 548 y 553 del COOTAD; 3 del Código de Comercio; 13, inciso segundo, 17 y 122 del Código Tributario; y, 429 de la Ley de Compañías. El recurso fue admitido en auto de 9 de febrero de 2017 sin que haya existido pronunciamiento sobre la admisión del cargo relacionado con el artículo 429 de la Ley de Compañías.

3. El 20 de junio de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala accionada**”) resolvió no casar la sentencia del Tribunal Distrital⁴.
4. El 13 de julio de 2017, Lauhat (también, “**compañía accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 20 de junio de 2017.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite esta acción y el 31 de enero de 2018, se sorteó el caso a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.
6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de este Organismo realizó un nuevo sorteo del caso, el cual le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín quien, a su vez, el 5 de octubre de 2022, en atención al orden cronológico de causas, avocó conocimiento de la causa y solicitó un informe motivado de descargo a la autoridad judicial accionada. El 11 de noviembre de 2022, el actual presidente de la Sala accionada atendió el requerimiento señalado.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (también, “**Constitución**”) y 58 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. La compañía accionante alega la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y derechos de las partes y de motivación, y a la tutela judicial efectiva (artículos 82, 76 numerales 1 y 7, letra l, y 75 de la Constitución).
9. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, la compañía accionante señala que la Sala accionada estaba impedida de valorar prueba y calificar hechos que dieron origen al caso concreto y que, al presuntamente hacerlo, incurre “*en una arrogación de funciones*”. Al respecto, menciona que la Corte Constitucional en varias sentencias ha precisado que lo anterior vulnera derechos. A su vez, la compañía accionante sostiene

⁴ Además de señalar que no se configuraron los vicios casacionales alegados y admitidos, la Sala accionada indicó que se tiene por inadmitido el cargo del artículo 429 de la Ley de Compañías porque el auto de admisión del recurso no se pronunció sobre aquel y Lauhat tampoco solicitó ampliación al respecto. En casación, el proceso se signó con el No. 17751-2016-0690.

que la Sala accionada habría realizado un análisis de medios probatorios, sin que el recurso de casación “*fuere calificado por dicha causal*”. Agrega que la autoridad judicial realizó una interpretación de la *Litis*, siendo esto exclusivo de “*los jueces de instancia*”. Añade que la Sala accionada desborda su ámbito de actuación porque en lugar de confrontar los vicios casacionales con la sentencia recurrida, dilucida si se trata o no de un pago indebido para concluir que no era parte de la controversia si se ejercía o no una actividad económica.

10. La compañía accionante concluye que la Sala accionada centra su argumentación en la interpretación de medios probatorios, lo cual implica “*falta de confianza del contribuyente respecto a que en todo proceso se asegure el derecho al debido proceso (Art. 76 numeral 1 de la Constitución)* [...]”.
11. Sobre la garantía de motivación, Lauhat señala que la sentencia impugnada no es razonable, lógica y comprensible porque no se fundamenta en las premisas jurídicas con las cuales sustentó su recurso de casación. Así, afirma que la Sala accionada debía limitarse a analizar si existían los vicios casacionales planteados, “*cuestión que no ocurrió* [...]”. Agrega que la Sala accionada estableció las premisas de forma desordenada porque establece “*de forma limitada lo señalado por el casacionista*”, copia un extracto extenso de la sentencia recurrida sin confrontarlo con las normas infringidas y concluye “*sin fundamento alguno*” que nació la obligación tributaria y que la condición de permanencia no se encasilla “[...] *en una controversia de pago indebido...*’ cuando, en líneas anteriores transcribió citas de autores [...] en los que se manifiesta que necesariamente debe confluir el requisito de permanencia [...]”.
12. Sobre la base de lo expuesto, la compañía accionante solicita que se declare la vulneración de sus derechos; se deje sin efecto la sentencia impugnada; y, se ordene la emisión de una nueva decisión.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

13. El 11 de noviembre de 2022, el actual presidente de la Sala accionada, José Dionicio Suing Nagua, mediante oficio No. 0150-2022-JDSN-PSCT-CNJ, señaló, en lo principal, que la sentencia impugnada cuenta con motivación suficiente.

4. Análisis constitucional

14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
15. La Corte ha determinado que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, (i) una tesis, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica, consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la

acción, cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata⁵.

16. A su vez, con base en el principio de preclusión, esta Corte ha expuesto que al momento de dictar sentencia, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si a partir de un cargo que carece de una argumentación completa, cabe establecer una violación de un derecho fundamental⁶.
17. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva no se verifica un argumento completo puesto que la compañía accionante se limita a solicitar que se declare su vulneración, sin presentar argumentos para ello. Por lo expuesto, no es posible plantear un problema jurídico al respecto, aun realizando un esfuerzo razonable.
18. Ahora bien, en relación con las alegaciones expuestas en los párrafos 9 y 10 *ut supra*, el cargo de la compañía accionante se centra en que la Sala accionada se habría extralimitado al valorar pruebas y hechos en la etapa de sustanciación de casación, lo cual vulneraría el derecho a la seguridad jurídica y, como consecuencia de aquello, la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.
19. Esta Corte observa que la compañía accionante sustenta la alegación de vulneración del derecho a la seguridad jurídica y la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes a través de una misma base fáctica⁷. La Corte Constitucional ha examinado el cargo de extralimitación en etapa de sustanciación del recurso de casación desde varias garantías del debido proceso y la seguridad jurídica⁸. Al respecto, esta Corte considera que para responder el cargo de manera adecuada y específica, es pertinente hacerlo a través de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes⁹. En ese sentido, este Organismo encuentra que para evitar la redundancia argumentativa y para brindar un tratamiento adecuado y eficaz al cargo formulado, resulta procedente reconducir el análisis constitucional a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, de tal manera que no se pronunciará sobre el derecho a la seguridad jurídica¹⁰.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2021, párr. 18.

⁶ *Id.*, párr. 21.

⁷ De conformidad con la sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.2, la base fáctica consiste en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción.

⁸ Por ejemplo: Sentencias 203-17-EP/22 de 29 de septiembre de 2022 y 870-17-EP/22 de 13 de octubre de 2022, a través del derecho a la seguridad jurídica; Sentencia 2605-17-EP/22 de 24 de agosto de 2022, a través del derecho a la seguridad jurídica y la garantía de ser juzgado ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento; o Sentencia No. 826-17-EP/22 de 3 de agosto de 2022, únicamente a través de la garantía mencionada previamente.

⁹ Así lo ha planteado ya la Corte Constitucional, por ejemplo, cuando se presenta el cargo de extralimitación en la etapa de admisión del recurso de casación. *Vid.* Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 3345-17-EP/22 de 21 de septiembre de 2022, párr. 14; y, Sentencia No. 3329-17-EP/22 de 29 de septiembre de 2022, párr. 13.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 870-17-EP/22 de 13 de octubre de 2022, párr. 22.

20. A su vez, los argumentos expuestos en el párrafo 11 *ut supra*, se observa que la compañía accionante plantea, en lo principal, que “no ocurrió” un análisis de las causales que fueron invocadas. En ese sentido, la parte accionante plantea que la decisión impugnada no se encuentra motivada porque la sentencia sería limitada y desordenada y porque habría hecho una afirmación incoherente, de tal manera que no habría realizado un pronunciamiento sobre los vicios de casación admitidos a trámite. Sobre la base de aquello, se analizará si se vulneró la garantía de motivación. Así, se plantean los siguientes problemas jurídicos:
- 20.1. ¿Vulneró la Sala accionada el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque se habría pronunciado presuntamente sobre la valoración de prueba y hechos en la sentencia dictada en un recurso de casación?
- 20.2. ¿Vulneró la Sala accionada la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre los vicios de casación admitidos?
- 4.1. **¿Vulneró la Sala accionada el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes porque se habría pronunciado presuntamente sobre la valoración de prueba y hechos en la sentencia dictada en un recurso de casación?**
21. El artículo 76.1 de la Constitución señala que “[c]orresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”.
22. De conformidad con el texto constitucional, en observancia de esta garantía, las autoridades judiciales tienen la obligación de aplicar las normas jurídicas que correspondan en el caso concreto¹¹. Al respecto, este Organismo ha determinado que esta garantía es parte de las denominadas garantías impropias¹², 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. Las garantías impropias tienen una característica en común: su vulneración tiene, básicamente, dos requisitos: (i) la violación de alguna regla de trámite y (ii) el consecuente socavamiento del principio del debido proceso¹³.
23. Con el objetivo de verificar la presunta vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes corresponde determinar si (i) la decisión impugnada violentó alguna regla de trámite de la etapa de sustanciación del recurso de casación y, consecuentemente, (ii) si la transgresión de dicha regla de trámite afectó o no el derecho al debido proceso en cuanto principio.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2488-16-EP/21 de 28 de abril de 2021, párr. 22.

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

¹³ *Id.*, párr. 27.

24. Al momento de verificar si (i) la decisión impugnada violentó alguna regla de trámite de la etapa de sustanciación del recurso de casación, es necesario considerar que según la Ley de Casación, normativa con la cual se sustanció la decisión impugnada, en la fase de sustanciación del recurso de casación no corresponde que la autoridad judicial califique hechos y valore prueba, dado que su análisis, en principio, debe versar sobre los vicios casacionales admitidos a trámite. Sobre ello, la Corte ha señalado:

un tribunal de casación, en principio, no valora hechos nuevos en el examen de casación, pues su atribución se reduce a verificar que los jueces a quo hayan cumplido con la ley, a partir del marco fáctico ya establecido por las partes previamente. Así también, cuando la Corte Nacional encuentre procedente el recurso, casará la sentencia y expedirá la que en su lugar corresponda en mérito de los hechos establecidos en la sentencia, conforme lo prescribe el artículo 16 de la Ley de Casación (se omite una nota al pie del original)¹⁴

25. En la medida en que en el presente caso no ha existido un análisis de mérito por parte de la judicatura accionada pues no casó la sentencia recurrida del Tribunal Distrital, la Sala accionada estaba impedida de valorar hechos y pruebas. De tal manera que corresponde verificar si existe extralimitación en el acto judicial impugnado.
26. Analizada la sentencia impugnada esta Corte observa que la Sala accionada señala que, en función de los cargos admitidos (ver nota al pie 4 *ut supra*) y los hechos probados, no se configuraron los vicios de casación planteados y admitidos. En primer lugar, sobre el vicio de falta de aplicación de los artículos 13, segundo inciso, y 17 del Código Tributario señala que no se configura porque las normas indicadas no guardan relación con los hechos probados. En segundo lugar, determina que no se configura el vicio de errónea interpretación de los artículos referidos del COOTAD porque el Tribunal Distrital no les dio un alcance distinto, para lo cual se refiere a un caso similar signado con el No. 127-2016 en el cual coincidía que la casacionista era Lauhat. En tercer lugar, la Sala accionada explica que no se configura el vicio de errónea interpretación del artículo 122 del Código Tributario porque la sentencia recurrida no llegó a interpretarlo dado que consideró, como hecho probado, que sí se configuró el hecho generador de los impuestos en cuestión. Finalmente, menciona que no se configura la errónea interpretación del artículo 3 del Código de Comercio porque la sentencia recurrida hizo un análisis complementario de la norma, pero el análisis principal se relacionó con el artículo 429 de la Ley de Compañías, cargo que no fue admitido a trámite en el recurso de casación. Añadió que, en todo caso, el análisis del artículo 3 del Código de Comercio en la sentencia de instancia guardó coherencia con el contenido de la norma.
27. En función del detalle expresado en el párrafo previo, esta Corte observa que la Sala accionada basó su razonamiento en los hechos probados por la sentencia del Tribunal Distrital para concluir que no se configuraron los vicios de casación admitidos. De tal manera que, a diferencia de lo alegado por la compañía accionante, no se verifica que la Sala accionada haya replanteado hechos de origen o haya valorado pruebas al

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 870-17-EP/22 de 13 de octubre de 2022, párr. 27 y Sentencia No. 476-19-EP/21 de 15 de diciembre de 2021, párrs. 36 y 37.

respecto. Tampoco se observa que la Sala accionada haya dilucidado por sí misma si existió o no pago indebido sino que, en el marco de los vicios de casación planteados, hizo mención a que el Tribunal Distrital consideró que se cumplió con el hecho generador de los impuestos aludidos y que la compañía accionante era sujeto pasivo de los mismos; por lo cual el Tribunal Distrital no habría entrado a interpretar del artículo 122 del Código Tributario, relativo al pago indebido. Así lo expone la Sala accionada:

Es evidente que en virtud de que el hecho probado en el proceso es que la compañía actora es sujeto pasivo de los tributos discutidos, la pretensión de que se le reconozca un pago indebido es improcedente por esencia y forma. Por lo expuesto no se configura el vicio de errónea interpretación del artículo 122 del Código Orgánico Tributario.

28. Es decir, aun cuando se observa que la Sala accionada afirmó que “*la pretensión de que se le reconozca un pago indebido es improcedente*”, no se verifica una extralimitación al respecto porque la Sala accionada se refirió a aquello en el marco de la mención a la sentencia recurrida del Tribunal Distrital y a los hechos que consideró probados aquella judicatura. Tampoco se observa un ejercicio valorativo de los elementos de pago indebido por parte de la Sala accionada que permita considerar una conclusión contraria.
29. A su vez, la compañía accionante alega que la Sala accionada se extralimitó por introducir la frase “*por lo tanto, el tema de la permanencia o no, de la actividad económica, no se encuentra en el objeto de la Litis*”. Sin embargo, revisada la decisión impugnada, aquella afirmación se hizo en la decisión 127-2016 que la Sala accionada usa como sustento para su decisión. Es decir, se trata de una cita o referencia a otra decisión. Sin perjuicio de aquello, la afirmación se realizó en el marco de los hechos probados en aquella decisión. Así, esta Corte no identifica una inferencia basada en los medios probatorios para determinar la existencia o no de un hecho en concreto. Por el contrario, las referencias a hechos se realizaron con base en los que se consideraron probados según la sentencia del Tribunal Distrital.
30. De lo expuesto, esta Corte observa que la autoridad judicial accionada efectuó un análisis sobre los vicios casacionales en relación con la sentencia recurrida y a partir de los hechos probados establecidos en ella. En esa línea de ideas, en atención al problema jurídico planteado, la Corte no evidencia que haya existido calificación de hechos o valoración de prueba en la decisión impugnada en inobservancia de la Ley de Casación, al contrario se observa una actuación con relación a sus facultades y a los requisitos de la etapa de sustanciación del recurso de casación. En definitiva, no se observa una extralimitación por parte de la Sala accionada en la sustanciación del recurso de casación.
31. En virtud de lo expuesto, no se verifica que la Sala accionada haya violado el elemento (i), mencionado en el párrafo 22 *ut supra*, es decir alguna regla de trámite, con lo cual tampoco se configura el elemento (ii), esto es, una afectación al debido proceso en cuanto a principio. Como consecuencia, en respuesta al problema jurídico planteado,

se descarta la vulneración de la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes en los términos planteados.

4.2. ¿Vulneró la Sala accionada la garantía de motivación porque no se habría pronunciado sobre los vicios de casación admitidos?

32. El artículo 76 numeral 7 letra l de la CRE determina que *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*. En la sentencia No. 1158-17-EP/21, esta Corte señaló que toda decisión del poder público debe contener una estructura mínima que evidencie motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa¹⁵ como en la fundamentación fáctica¹⁶.
33. Esta Corte ha señalado que en el caso de sentencias de casación, en principio, la fundamentación fáctica correspondería a la exposición del contenido o a los elementos relevantes de la sentencia recurrida que se van a confrontar con los cargos casacionales que han sido admitidos¹⁷. En la medida en que en el presente caso no ha existido un análisis de mérito por parte de la judicatura accionada, para verificar la fundamentación fáctica corresponde a esta Corte analizar si existió una exposición del contenido o de los elementos relevantes de la sentencia recurrida. Por otra parte, en relación con la fundamentación normativa, esta Corte ha dicho que 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 caso¹⁸.
34. Adicionalmente, resulta importante mencionar que este Organismo ha señalado que los principales argumentos a atender respecto del recurso de casación interpuesto son aquellos planteados en función de los cargos casacionales acusados y admitidos¹⁹.
35. Ahora bien, la compañía accionante sostuvo que la decisión impugnada no cumple con los elementos del test de motivación de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. En función de aquello, es relevante para el presente caso mencionar que la Corte se alejó de manera explícita y argumentada de su jurisprudencia relativa al test de motivación,

¹⁵ Existe fundamentación normativa si contiene 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. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 61.1.

¹⁶ Existe fundamentación fáctica si contiene una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Resulta pertinente señalar que la Corte ha determinado que hay casos en donde puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes. *Id.*, párr. 61.2.

¹⁷ Salvo que, conforme al artículo 16 de la Ley de Casación, la Corte Nacional de Justicia realice un análisis de mérito en la sentencia de casación, en la cual la fundamentación fáctica se verificaría además en el marco de los hechos dados por probados en el caso en concreto. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 442-17-EP/22 de 28 de abril de 2022, párr. 23.

¹⁸ *Id.*, párr. 24.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 826-17-EP/22 de 3 de agosto de 2022, párr. 33.

con arreglo al artículo 2.3 de la LOGJCC²⁰. Sin perjuicio de aquello, corresponde que este Organismo atienda las alegaciones relacionadas con la garantía en cuestión.

36. En primer lugar, la compañía accionante afirma que la Sala accionada habría emitido su sentencia de forma desordenada y de forma “*limitada*”, sin embargo, no explica en qué forma esto vulnera la garantía de motivación. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la suficiencia motivacional no se establece en función de la longitud del texto de la resolución y que no se debe considerar que una motivación breve es necesariamente insuficiente ni que una motivación extensa es necesariamente suficiente²¹.
37. En segundo lugar, la compañía accionante alega que la Sala accionada no se habría pronunciado sobre los vicios de casación admitidos. De conformidad con el detalle expuesto en el párrafo 26 *ut supra*, la Sala accionada sí se pronunció sobre los vicios de casación admitidos a trámite. Incluso, la Corte observa que la sentencia impugnada expuso los elementos de la sentencia recurrida que consideró relevantes para realizar el control de legalidad con base en la causal de casación invocada, así como las razones por las cuales concluyó que los cargos casacionales de falta de aplicación y de errónea interpretación resultaban improcedentes. Por tanto, se verifica que la sentencia dio respuesta a los vicios de casación admitidos y planteados mediante la enunciación de los hechos y las normas jurídicas en que se fundamenta.
38. En tercer lugar, la compañía accionante señala que la Sala accionada se habría referido, por una parte, a autores o doctrina que determinan que era necesario el requisito de permanencia para efectos de considerar la existencia de una actividad económica pero, a la vez, habría concluido que sí nació la obligación tributaria. Al respecto, aquella alegación podría tener relación con el vicio de incoherencia motivacional²², no obstante, a diferencia de lo que alega la compañía accionante, esta Corte no constata que la Sala accionada se haya referido a ningún autor en la decisión impugnada ni verifica una afirmación en el sentido expuesto.
39. Por lo expuesto, la Corte responde al problema jurídico planteado indicando que no se vulnera la garantía de motivación pues la decisión impugnada sí se pronuncia sobre los vicios de casación admitidos en relación con la sentencia recurrida. A su vez, se concluye que la decisión impugnada contiene una enunciación y justificación suficiente de los hechos y las normas jurídicas en que se funda y la justificación suficiente de la pertinencia de su aplicación al recurso planteado.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 51.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1892-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 27.

²² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 73-78. Al respecto, existe incoherencia cuando se verifica una contradicción entre los enunciados de la decisión – sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica), o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional). Lo primero se da cuando un enunciado afirma lo que otro niega; y lo segundo, cuando se decide algo distinto a la conclusión previamente establecida.

5. Decisión

40. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 1813-17-EP**.

2. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.

41. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

181317EP-50ed0



Caso Nro. 1813-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día jueves diecinueve de enero 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. 1896-17-EP/23
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 11 de enero de 2023.

CASO No. 1896-17-EP

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

SENTENCIA No. 1896-17-EP/23

Tema: Se analiza la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de acción de protección, en la cual se alega la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos.

I. Antecedentes procesales y procedimiento

1. El 12 de abril de 2017, la señora Analía Mara Minteguiaga Garabán presentó una acción de protección en contra del Instituto de Altos Estudios Nacionales -IAEN-, impugnando el Acuerdo No. 2017-012-IAEN-R dictado el 3 de marzo de 2017, por el rector de dicho centro de estudios, en funciones a esa fecha, mediante la cual se designó una vicerrectora, en reemplazo de la demandante que estaba ejerciendo ese cargo por elección popular hasta el 24 de febrero de 2020¹. El proceso fue signado con el No. 17204-2017-02029.
2. Con fecha 28 de abril de 2017, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito resolvió inadmitir la acción de protección formulada.
3. La señora Analía Mara Minteguiaga Garabán interpuso recurso de apelación. El 27 de junio de 2017, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante resolución de mayoría² rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia.
4. El 24 de julio de 2017, la señora Analía Mara Minteguiaga Garabán -en adelante, la accionante- presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 27 de junio de 2017.

¹ La remoción se fundamentó en la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Superior, reformada por el artículo 5 de la Ley Reformatoria a la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas por el CEAACES y mecanismos para asegurar la eficiencia en la distribución y uso de recursos públicos en el Sistema de Educación Superior, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 913 de 30 de diciembre de 2016, por el cual se estableció que el presidente de la República designa al rector del IAEN, y a su vez, este designa al vicerrector.

² En la resolución hubo un voto concurrente.

5. El 16 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, misma que fue sorteada, correspondiéndole la sustanciación al exjuez constitucional Francisco Butiñá Martínez, quien avocó conocimiento de la causa el 4 de abril de 2018 y ordenó que se notifique a los legitimados activos y pasivos, a la Procuraduría General del Estado y a la entidad demandada en el proceso originario; así como a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a quienes se les dispuso presentar un informe de descargo debidamente motivado sobre los argumentos que fundamentan la demanda.
6. El 12 de noviembre de 2019, en el sorteo realizado en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 28 de noviembre de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa.

II. Competencia de la Corte Constitucional

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

III. Decisión judicial impugnada

8. La decisión impugnada es la sentencia de mayoría de 27 de junio de 2017 dictada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dentro del proceso No. 17204-2017-02029, que en lo principal resolvió desechar el recurso de apelación.

IV. Alegaciones de las partes

De la accionante.

9. La accionante afirma que se afectó el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, y el derecho a la seguridad jurídica; establecidos en los artículos 75, 76 número 7 letra l) y 82 de la Constitución, respectivamente.
10. A decir de la accionante, se vulneró la garantía de la motivación, por cuanto: *“(...) la decisión no contiene las premisas jurídicas que eran razonables en atención a la naturaleza de la acción de protección, esto es no se enuncian ni desarrolla el contenido de los derechos constitucionales, tal como correspondía, y conforme la misma Corte Constitucional lo ha establecido en su jurisprudencia. En tal virtud, la sentencia es irrazonable. (...) contraviene la naturaleza de la acción de protección, por cuanto considerando el carácter informal de la garantía jurisdiccional en la que ni siquiera se requiere de la presencia de un abogado defensor, el análisis a ser efectuado por la Sala debe circunscribirse a verificar si existe o no vulneración de derechos constitucionales, más no si la pretensión se fundamentó de forma constitucional o no, ya que aquello significaría que los jueces constitucionales para*

resolver un caso concreto, únicamente consideren, desde una perspectiva procedimentalista y de extrema formalidad, la argumentación constante en la demanda, más no los hechos del caso y los derechos en juego, dejando en desprotección constitucional a la ciudadanía. (...) Posteriormente la Sala se refiere a mi escrito de apelación presentado en contra de la sentencia de primera instancia, por cuanto se negó la garantía jurisdiccional bajo el único argumento de que existen otras vías judiciales, y la Sala en lugar de destinar su análisis a la verificación de la vulneración de derechos como correspondía, procede a sustentar toda su decisión alegando que el tema debatido corresponde a un asunto de legalidad”.

11. Menciona, además: “(...) la vulneración a un derecho constitucional puede generar una vulneración sistemática de otros derechos constitucionales. Así, en el caso concreto, la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación, genera además la vulneración del derecho a la seguridad jurídica (...) la sentencia impugnada no solo inobservó disposiciones constitucionales, sino que además contradijo la propia jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional del Ecuador como lo es la sentencia No. 001-16-PJO-CC en la que se determina de qué forma deben ser resueltas las garantías jurisdiccionales”.
12. Indica también que: “(...) la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica, generó además una vulneración de mi derecho constitucional a la TUTELA JUDICIAL EFECTIVA, por cuanto presente [sic] una acción de protección con el objetivo de proteger mis derechos constitucionales que fueron vulnerados por el Instituto de Altos Estudios Nacionales, no obstante no recibí una justicia oportuna, en tanto se dictó una sentencia que desnaturalizó a la acción de protección en tanto no cumplió los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad”.
13. Como pretensión, solicita que se declare la vulneración de los derechos invocados; que se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y que la Corte Constitucional conozca y resuelva sobre los hechos del proceso originario.

De los jueces accionados.

14. Mediante auto de 4 de abril de 2018 se requirió formalmente un informe de descargo a los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Con escrito de 9 de abril de 2018, la jueza Dilza Muñoz Moreno expuso las motivaciones de su voto concurrente. Los jueces de mayoría no remitieron su informe de descargo.

V. Análisis constitucional

15. En una acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos se determinan, principalmente, en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de

derechos constitucionales formulados por la parte accionante en contra del acto procesal objeto de la acción³.

16. Sobre la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, la accionante sostiene que el fallo impugnado no analiza los derechos en contraposición con los hechos del caso. Considera no se hizo un análisis de derechos, contradiciendo la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional del Ecuador, en especial la sentencia No. 001-16-PJO-CC en la que se determina de qué forma deben ser resueltas las garantías jurisdiccionales.
17. En cuanto a la tutela judicial efectiva, sostiene que este derecho fue violado al dictarse una sentencia que desnaturalizó a la acción de protección, en tanto no cumplió los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.
18. Esta Corte ha manifestado que se debe hacer un esfuerzo razonable para analizar si, a partir de un cargo formulado por el accionante, cabe establecer la vulneración al derecho fundamental invocado⁴. En este caso, la accionante centra en el mismo argumento la vulneración de los tres derechos constitucionales que se acusan como vulnerados.
19. Así, cuando en el libelo se cuestiona reiteradamente la supuesta falta de análisis de vulneración de derechos; luego del correspondiente esfuerzo razonable, esta Corte colige que la alegación atañe a una presunta vulneración del derecho al debido proceso, concretamente en la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos; por lo que el análisis se hará en función de dicho cargo, toda vez que sobre los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica no hay un mínimo argumento que explique cómo los jueces accionados los conculcaron.
20. La Constitución consagra como garantía del debido proceso a la motivación, en los siguientes términos:

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

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

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

³ Sentencia No. 1290-18-EP/21 de 20 de octubre de 2021, párr. 20; sentencia No. 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31, y, sentencia No. 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr.11.

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

21. Con respecto a la vulneración de dicha garantía, la accionante asevera que los jueces accionados no hicieron un análisis de vulneración de derechos, sino que, fundamentaron que el tema debatido correspondía a un asunto de legalidad.
22. Esta Magistratura ha establecido en el párrafo 28 de la sentencia No. 1158-17-EP/21 que: *“La garantía de la motivación, entonces, exige que la motivación sea suficiente, independientemente de si también es correcta, o sea, al margen de si es la mejor argumentación posible conforme al Derecho y conforme a los hechos. Es decir, la mencionada garantía exige que la motivación contenga: (i) una fundamentación normativa suficiente, sea o no correcta conforme al Derecho; y, (ii) una fundamentación fáctica suficiente, sea o no correcta conforme a los hechos. Como esta Corte ha señalado, ‘[l]a garantía de la motivación no incluye un derecho al acierto o a la corrección jurídica de las resoluciones judiciales’.*
23. Ahondando en lo específico, el precitado fallo, expone: *“(…) 103.1 En materia de acción de protección, los jueces ‘deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [...] 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’ (pie de página 96: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 001-16-PJO-CC, de 22 de marzo de 2016, págs. 23s). Lo que ha sido desarrollado por la jurisprudencia posterior en el sentido de que la motivación en garantías jurisdiccionales incluye la obligación de ‘realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto’ (pie de página 97: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 1285-13-EP/19, de 4 de septiembre de 2019, párr. 28)”.* De tal modo, corresponde verificar el cumplimiento de los supuestos de suficiencia de motivación en la presente sentencia de acción de protección.
24. A manera de preámbulo, los jueces de mayoría indican: *“(…) la hoy recurrente, ANALÍA MARA MINTEGUIAGA, apela a instancia superior el fallo resolutorio emitido el 28 de abril de 2017, las 10h01, suscrito por la señora Juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, abogada Gyna Margarita Solís Viscarra, argumentando que éste se fundamenta erróneamente en la supuesta improcedencia de la acción por no haberse impugnado el acto por vía administrativa o judicial; y, que no se ha hecho una reflexión acerca de los derechos constitucionales a su criterio violados por el señor Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, al emitir el Acuerdo No. 2017-012-IAEN-R, de 3 de marzo de 2017 y que fueron los derechos a la seguridad jurídica, debido proceso, defensa y motivación. Ya en esta instancia, en escrito presentado el 8 de junio de 2017, las 16h11, la recurrente, señala que los derechos conculcados por el accionado, a más de los citados ut supra, son los derechos de participación; y, al trabajo y estabilidad. (...)*

Revisado in extenso el fallo impugnado, se tiene que la Juez A quo, argumenta que el acto objeto de acción de protección, emanado del señor Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales, no conlleva vulneración de derecho constitucional alguno y debe ser impugnado en la vía ordinaria, de conformidad con lo prescrito en los artículos 173 de la Constitución de la República y 31 del Código Orgánico de la Función Judicial, deviniendo su pretensión en improcedente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42, número 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Tal conclusión es acertada y para arribar a ello, nos permitimos analizar los derechos constitucionales que a criterio de la recurrente han sido transgredidos por el legitimado pasivo”.

25. Así, los jueces inician con el análisis de la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica, en donde anotan: “(...) tanto en el libelo de su demanda como en los alegatos presentados en esta instancia, la accionante, manifiesta que se ha vulnerado dicho derecho y atado a éste el principio de irretroactividad de la Ley, puesto que fue designada Vicerrectora del IAEN el 24 de febrero de 2015, bajo el cobijo de una normativa legal, esto es, Ley Orgánica de Educación Superior LOES, y ve alterada su permanencia en dicho cargo directivo por la aplicación retroactiva de una reforma a la misma (...) se determina que la argumentación fundamental dada por la accionante en su demanda y demás alegaciones, radica en su inconformidad frente a una reforma legal que estableció una manera de designación diferente de las autoridades del IAEN, lo cual en su opinión “es inconstitucional”. Tal premisa, no es materia de análisis vía acción de protección, resultando en una exposición que desnaturaliza dicha garantía jurisdiccional que tiene como objeto proteger derechos constitucionales; y, no analizar la constitucionalidad o no de una Ley y su reforma. (...) En consecuencia, si la forma de designación varía con la entrada en vigencia de la disposición legal reformada, ello no atenta contra el principio de seguridad jurídica, al contrario, responde a éste, pues mal puede mantenerse una autoridad administrativa bajo una forma de designación que no se encuentra vigente, en desmedro de nuevas disposiciones legales acordes con la Constitución y a procesos de transparencia, rendición de cuentas y control público (Art. 297 CRE); tan es así que el entonces señor Presidente Constitucional de la República, economista Rafael Correa Delgado, en aplicación de la nueva normativa, emitió el Decreto Ejecutivo No. 1314, de 22 de febrero de 2017, en el que designó como Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN, al señor Sebastián Torres Ledezma, sin que sea pertinente ni procedente esperar la terna enviada por dicha Universidad de Posgrado del Estado, sencillamente porque la norma legal fue reformada y dicho requisito ya no existía”.
26. En cuanto al derecho al debido proceso, los jueces accionados argumentan: “(...) la hoy recurrente (...) sostiene ha sido conculcado al proceder a su remoción, destitución o sustitución del cargo de Vicerrectora del IAEN ya que la figura jurídica para hacerlo no es clara, cuando no se sigue el trámite previsto en la LOES vigente al momento de su elección, para cesarla en sus funciones; y, el acto administrativo contentivo de dicha cesación, se lo notifica diez días posteriores a su emisión. El menoscabo aludido, responde igualmente a la entrada en vigencia de la Disposición legal

reformatoria citada ut supra, en virtud de la cual, el Rector en funciones, nombrado al amparo de dicho cuerpo normativo, procedió mediante Acuerdo No. 2017-012-IAEN-R, de 3 de marzo de 2017, a designar como Vicerrectora a la doctora Katalina Barreiro Santana; y, concomitantemente en esa misma fecha emite la acción de personal, en virtud de la cual, el Rector de dicha Universidad de Posgrado, integra como profesora titular principal en el Centro de Gobierno y Administración Pública, a la doctora ANALÍA MARA MINTEGUIAGA. Tal accionar es conforme a derecho y a la normativa legal vigente, en la que en ejercicio de sus atribuciones, el Rector del IAEN, designado por el entonces Presidente de la República, procedió a nombrar a la Vicerrectora y demás autoridades académicas, en base a la Disposición General Novena reformada, sin que sea pertinente realizar mayor disquisición al respecto; y, en lo atinente a la notificación realizada con posterioridad, ello no le impide el ejercer los derechos de los que se crea asistida, siendo uno de ellos el derecho de impugnación, el que nace precisamente desde la fecha de notificación con el acto administrativo objetado, del que se interpuso acción de protección que devino en una sentencia que desecha sus pretensiones y de la cual incoa recurso de apelación, en consecuencia, no existe vulneración al debido proceso (...)”.

27. En relación al derecho a la defensa, la resolución de mayoría, indica: “(...) señala la accionante le ha sido conculcado con el nombramiento de una Vicerrectora al amparo de una normativa legal vigente, que establece una forma de designación diferente a la anterior; y, adiciona que ha sido menoscabado al inhibirse del conocimiento de su situación el Consejo Académico del IAEN, Órgano colegiado que en Memorandos Nos. IAEN-IAP-SGN-2017-0067-M e IAEN-IAP-SGN-2017-0069-M, de 27 y 28 de marzo de 2017, resuelve por unanimidad, inhibirse de conocer su petición, referente a que “...Se abstenga de posesionar a la doctora Katalina Barreiro Santana, como Vicerrectora del Instituto de Altos Estudios Nacionales...”, por cuanto se reputa, no competente para atender dicha solicitud. Al respecto, en ejercicio de sus atribuciones y competencias, el citado Consejo Académico, determinó que al existir una norma legal que ordena que las autoridades académicas, incluida entre ellas, su Vicerrectora, al ser designada directamente por el señor Rector de la Universidad de Posgrado del Estado, debe posesionarse ante la mentada autoridad, mas no ante el Consejo Académico, por tanto, la inhibición no responde a un derecho menoscabado a la accionante, sino que es atinente al derecho de un tercero que, en la especie, ha sido designado al amparo de la normativa vigente y que no ha sido demandado ni ha ejercido derecho alguno en la causa sub judice, razón por la que existe otra causal de improcedencia, establecida en el artículo 42, número 5, ya que su pretensión es que se declare a su favor un derecho que considera le asiste continuar siendo Vicerrectora del IAEN; pese a que la normativa vigente ordena que el Rector designe dicha autoridad y otras de manera directa, en desmedro de la actual Vicerrectora, doctora Barreiro Santana, quien ejerce las citadas atribuciones por mandato legal y designación expresa del Rector de la Universidad de Posgrado, tantas veces mencionada”.
28. Al referirse a la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, el fallo expresa: “Afirma la hoy recurrente que, el Acuerdo No. 2017-012-IAEN-R, de

3 de marzo de 2017, no se encuentra motivado, “...pues no existen antecedentes válidos respecto a por qué me relevan de mi cargo; menos aún se explica la pertinencia de la decisión de sustituirme del mismo;...”. El Acuerdo citado en el que se designa como Vicerrectora a la doctora Katalina Barreiro Santana, tiene como fundamento el artículo 226 de la Constitución de la República que estatuye que toda persona en ejercicio de una potestad estatal ejercerá solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Norma Suprema y la Ley y el Rector del IAEN, señor Sebastián Torres Ledezma, nombrado mediante Decreto Ejecutivo No. 1314 de 22 de febrero de 2017, ha ejercido una atribución conforme mandato expreso contemplado en el artículo 51 y la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Superior LOES, el hecho que la legitimada activa considere no válido tal argumento, no significa que carezca de motivación, deviniendo en una alegación carente de sustento jurídico y fáctico”.

29. Sobre los derechos que la accionante argumentó como vulnerados al momento de apelar la sentencia de primera instancia, los jueces se pronuncian: “Finalmente, ya en el recurso de apelación incoado, en su escrito presentado en esta instancia, arguye la accionante y hoy recurrente, ANALÍA MARA MINTEGUIAGA que se han violentado sus derechos de participación y trabajo, unido a éste el de estabilidad. Al respecto, es menester acotar que su derecho de participación no ha sido lesionado con el acto administrativo impugnado, el que no versa sobre sus derechos, sino sobre los derechos de una tercera persona, doctora Katalina Barreiro Santana, designada Vicerrectora del IAEN, quien no ha sido demandada y no ha ejercido derecho a la defensa alguno; el derecho aludido de participación lo ejerció plenamente cuando fruto de un proceso eleccionario en el año 2015, fue nombrada Vicerrectora de la Universidad de Posgrado del Estado, ejerciendo tal dignidad hasta la designación de una nueva autoridad, en aplicación de una disposición legal que cambiaba la forma de designación y que derogaba toda disposición contraria a la misma. En consecuencia, resulta un equívoco el argumentar que su derecho a elegir y ser elegida, ha sido vulnerado; pues éste se produjo, fue elegida Vicerrectora y ostentó tal dignidad hasta cuando el ordenamiento jurídico en la materia, prescribió otra forma de designación directa del señor Rector de la Institución Educativa de Posgrado y al amparo de dicha normativa se nombró a una tercera persona que, en la especie, es la doctora Barreiro Santana. Tampoco se observa vulneración al derecho al trabajo y estabilidad, ya que de autos se tiene la acción de personal por la que, la recurrente ANALÍA MARA MINTEGUIAGA ejerce las funciones de profesora titular principal en el Centro de Gobierno y Administración Pública, en la misma fecha en que fue designada otra Vicerrectora del IAEN. Por tanto, se encuentran garantizados sus derechos al trabajo y estabilidad, previstos en la normativa constitucional, sin que sea pertinente por distar de la realidad procesal constitucional, la afirmación realizada por la accionante, relativa a la transgresión de los mismos”.
30. Conforme consta en los párrafos precedentes, se evidencia que la decisión judicial examinada tiene fundamentación normativa relacionada especialmente a la legislación y reglamentación relacionada a educación superior; del mismo modo, hay un sustento fáctico enfocado en los hechos atinentes a la elección, designación y remoción de

autoridades universitarias; y además, al ser una sentencia de acción de protección, se colige que los jueces de mayoría efectuaron un análisis de cada uno de los derechos que fueron acusados como vulnerados por la accionante, los cuales, a criterio de los juzgadores no fueron transgredidos. De tal modo, se colige que el fallo tiene motivación suficiente, conforme al precedente jurisprudencial citado en el párrafo 22 *ut supra*, sin que le corresponda a este organismo determinar la corrección o incorrección del razonamiento judicial. Consecuentemente, se descarta una vulneración de la garantía de la motivación de las resoluciones de los poderes públicos, en los términos señalados por la accionante.

31. Finalmente, respecto a la pretensión de la accionante de que esta Magistratura conozca y resuelva sobre los hechos del caso originario; es pertinente indicar que, si bien la Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional, tiene la prerrogativa de verificar que las garantías jurisdiccionales hayan cumplido su finalidad constitucional, y en función de ello, excepcionalmente puede analizar la integralidad del proceso o los hechos que dieron origen al proceso constitucional; esto requiere de la verificación de los siguientes supuestos: (i) que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) que, *prima facie*, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y, (iv) que el caso cumpla -al menos- con uno de los siguientes criterios: gravedad, novedad, relevancia nacional o inobservancia de precedentes establecidos por este organismo⁵. En el caso bajo estudio, dado que no se ha cumplido con el primer requisito, es improcedente realizar un análisis de mérito.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta.
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19, párrafos 55-60.

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, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 11 de enero de 2023; el Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de la misma fecha.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

189617EP-50daa

**Caso Nro. 1896-17-EP**

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL



Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

JLEO/FA

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

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

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