

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS:

- 1770-17-EP/21 En el Caso No. 1770-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección
- 6-21-CP/21 En el Caso No. 6-21-CP Niéguese la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular, sin perjuicio de que esta Corte pueda llegar a conocer un nuevo pedido conforme a la Constitución y la Ley
- 32-17-IS/21 En el Caso No. 32-17-IS Desestímese por falta de objeto a la acción de incumplimiento No. 32-17-IS
- 2275-16-EP/21 En el Caso No. 2275-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección
- 14-21-IN/21 En el Caso No. 14-21-IN Desestímese la acción de inconstitucionalidad No. 14-21-IN ...
- 43-20-IS/21 En el Caso No. 43-20-IS Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento presentada
- 35-18-IS/21 En el Caso No. 35-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia signada con el No. 35-18-IS

	Págs.
348-20-EP/21 En el Caso No. 348-20-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección No. 348-20-EP	211
47-19-IS/21 En el Caso No. 47-19-IS Rechácese por improcedente la acción de incumplimiento No. 47- 19-IS	230
8-15-IS/21 En el Caso No. 8-15- IS Desestímese la acción de incumplimiento propuesta	238
7-21-EE/21 En el Caso No. 7-21-EE Declárese la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021 que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción decretado mediante Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021	248
23-20-CN/21 Y ACUMULADO En el Caso No. 23-20-CN y ACUMULADOS Dispónese que los jueces en las causas elevadas a consulta no apliquen la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19	270
97-20-IS/21 En el Caso No. 97-20-IS Acéptese la acción de incumplimiento planteada No. 97-20-IS	287
46-17-AN/21 En el Caso No. 46-17- AN Desestímese la acción por incumplimiento No. 46-17-AN, planteada por Maribel del Rocío Melo Escarria	298
73-20-IS/21 En el Caso No. 73-20- IS Desestímese la acción de incumplimiento N° 73-20-IS	309



Sentencia No. 1770-17-EP/21
Juez ponente: Hernán Salgado Pesantes

Quito, D.M. 24 de noviembre de 2021

CASO No. 1770-17-EP

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 9 de junio de 2017. La Corte Constitucional analiza las alegaciones de la demanda y concluye que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

I. Antecedentes

1. El 27 de abril de 2015, Eduardo Gonzalo Román Espinosa, en su calidad de gerente general y representante legal de la Compañía Productos Avon S.A., presentó una acción de impugnación en contra de la Resolución No. SENAE-DGN-2015-0006-RE(M) de 30 de marzo de 2015 emitida por la Dirección Nacional Jurídica Aduanera del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador¹ (en adelante “SENAE”). El caso fue signado con el número 17510-2015-00161.
2. El 29 de noviembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el Distrito Metropolitano de Quito aceptó la demanda por lo que dejó sin efecto la Resolución No. SENAE-DGN-2015-0006-RE(M) y, en consecuencia, la determinación de control posterior No. DNI-DAI-RECT-2014-0048. En contra de esta decisión, el SENAE interpuso recurso de casación.
3. El 9 de junio de 2017, Juan Montero Chávez, en su calidad de conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso de casación.

¹ En dicha resolución se declaró sin lugar el reclamo administrativo No. 9-2015 presentado por la Compañía Productos Avon S.A., así como se ratificó la legalidad y validez del acto de determinación de control posterior No. DNI-DAI-RECT-2014-0048, mediante el cual el SENAE determinó que: “1. Las diferencias establecidas en la presente Determinación de Control Posterior, por la cuantía de USD 2.239.641,88 por concepto de tributos, el valor de USD 447.928,38 por concepto de 20% de recargo sobre el monto de tributos rectificadas, y el valor de USD 1.526.150,11 por salvaguardia no cancelada, obteniendo un monto total a pagar de USD 4.213.720,37 (Cuatro millones doscientos trece mil setecientos veinte con 37/100), deberán ser pagadas dentro de los 20 días de notificada la presente Determinación de Control Posterior” (fs. 397 a 427).

4. El 6 de julio de 2017, Mauro Andino Alarcón, en su calidad de director general del SENA, presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 9 de junio de 2017.
5. El 8 de agosto de 2017, la Sala de Admisión admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1770-17-EP.
6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 30 de agosto de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
7. El 21 de marzo de 2018, Juan Pablo Cuesta Quintero, en su calidad de gerente general y representante legal de la Compañía Productos Avon S.A., presentó un escrito en relación a la demanda presentada por el SENA.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y la sustanciación le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 5 de octubre de 2021 y dispuso a la autoridad jurisdiccional cuya decisión fue impugnada que presente su informe de descargo.
9. El 12 de octubre de 2021, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia presentó el informe de descargo.

II. Alegaciones de las partes

2.1 Fundamentos y pretensión de la acción

10. La entidad accionante en su demanda solicitó que se declare la vulneración a derechos en el auto impugnado para que se disponga la reparación integral.
11. En su demanda, la entidad accionante alegó la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. Al respecto, citó un extracto de la Sentencia No. 023-13-SEP-CC y señaló que su recurso de casación *“cumple con los requisitos formales del artículo 7 de la ley de Casación por lo que el Tribunal de Conjuces al inadmitir el Recurso de Casación, valorando la fundamentación del recurso al momento de pronunciarse sobre la admisión a trámite del mismo y no al tiempo de dictar sentencia infringe la disposición constitucional citada, es decir al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, vulnera la seguridad jurídica”*.

2.2 Autoridad jurisdiccional cuya decisión fue impugnada

12. En el informe presentado por la Sala, se indicó que el conjuce que emitió el auto impugnado ya no forma parte de la Corte Nacional de Justicia. Sin perjuicio de lo anterior, se señaló que: *“ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la inadmisión del recurso de casación planteado, tema específico sobre el cual esta Sala no se ha*

pronunciado por lo que, resulta extraño para sus integrantes poder coincidir o no en los argumentos de quien la dictó, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un auto de admisibilidad) la defensa de dicho auto y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción extraordinaria”.

2.3. Terceros con interés

13. En el escrito de 21 de marzo de 2018 presentado por la parte actora en el proceso de origen, se puntualizan argumentos tendientes a que se niegue la acción extraordinaria de protección presentada por el SENA. Concretamente, manifestó que los argumentos de dicha institución están dirigidos a exponer su desacuerdo con la decisión y que el auto impugnado no vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque se limitó a efectuar un análisis de admisibilidad. Finalmente, señaló que la decisión impugnada cumplió con los requisitos de motivación y que la inadmisión del recurso de casación no significó una vulneración a derechos constitucionales.

III. Consideraciones y fundamentos

3.1 Competencia

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

3.2 Análisis constitucional

15. Corresponde a la Corte Constitucional analizar la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica en el auto de inadmisión del recurso de casación emitido el 9 de junio de 2017.
16. El artículo 82 de la Constitución reconoce al derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.*
17. La Corte Constitucional ha establecido que la seguridad jurídica implica que las personas cuenten con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas que les serán aplicadas y que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos

regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad².

18. La entidad accionante alega que se vulneró este derecho porque: **a)** su recurso de casación cumplió con los requisitos formales de la Ley de Casación y **b)** en el auto de inadmisión se analizó el fondo del recurso y no su admisibilidad.
19. En cuanto al cargo **a)**, la Corte Constitucional ha precisado que en el conocimiento de acciones extraordinarias de protección no le corresponde pronunciarse sobre la aplicación o inaplicación de normas infraconstitucionales para analizar supuestas vulneraciones al derecho a la seguridad jurídica, siendo ello ejercicio de la justicia ordinaria³. De igual manera, ha puntualizado que el mero hecho de no dar trámite al recurso de casación porque se consideró que no cumplió con los requisitos formales del mismo, no constituye violación a derecho alguno⁴. En el presente caso, no corresponde analizar si el recurso del SENA E cumplió o no los requisitos de admisibilidad, con lo cual el mencionado cargo deviene en improcedente.
20. Sobre el cargo **b)**, con base en las consideraciones realizadas por el conjuer al momento de calificar la admisibilidad del recurso de casación, se verifica:
21. En primer lugar, en el acápite 3.4 del auto impugnado se identificó que la entidad recurrente fundó su recurso en las causales primera, segunda, cuarta y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, relacionadas con las normas consideradas infringidas⁵.
22. En cuanto al análisis de los cargos relacionados con la causal primera, en el auto impugnado se explicaron los requisitos que deben contener los fundamentos y citaron extractos del recurso de casación, respecto de los cuales se indicó:

“...de lo constante en la fundamentación no existe argumentos en los cuales se establecen las razones por las cuales se afirma que las normas consideradas como no aplicadas, debían serlo al momento de resolver, ya sea porque son las que dan solución al problema jurídico materia de la decisión, ya sea porque el juzgador las dejó de aplicar a pesar de su existencia y vigencia. No señala cuales fueron las normas que han sido aplicadas en lugar de aquellas que sí debían serlo y que han sido denunciadas como no infringidas. Tampoco existe en la fundamentación argumentos respecto a que la falta de aplicación de

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1063-16-EP/21 de 14 de abril de 2021, párr. 62. Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2020, párrs. 20 y 21.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1843-13-EP/20 de 8 de enero de 2020, párrs. 31 y 32. Ver también: Sentencia No. 274-13-EP/19 de 18 de octubre de 2019, párrs. 65 y 66.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1864-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 40. Ver también: Sentencia No. 1359-15-EP/20 de 30 de septiembre de 2020, párr. 39.

⁵ En el auto se desprende: “3.4.3. Considera como normas de derecho infringidas a la Decisión 571 de la Comunidad Andina de Naciones(arts. 15 y 17), a la Resolución No. 1684, Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571- Valor en Aduana de las Mercancías Importadas (art. 52); al art. 53 de la Ley Orgánica de Aduanas; a lo arts. 144 y 145 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; al art. 104 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera del COIP; a los arts. 95 y 273 del Código Tributario; al art. 276 del Código de Procedimiento Civil; y, al art. 76, numeral 7, literal 1) de la Constitución de la Republica” (sic).

dichas normas ha sido determinante en la parte dispositiva de la sentencia, pues la simple afirmación de que la infracción es trascendente (sic) en la decisión no es suficiente para establecer la incidencia de la infracción, es necesario que el recurrente establezca argumentadamente cuales fueron los efectos que produjo el vicio en la decisión... Por otra parte la fundamentación del vicio de falta de aplicación de las normas de derecho se lo hace en conjunto, no norma por norma, ni relacionándolas unas con otras a fin de establecer una estructura en la cual se justifique la necesidad de que en la sentencia se debían aplicar las normas consideradas como infringidas”

- 23.** De igual manera, sobre los cargos relacionados con la causal segunda, en el auto impugnado se detallaron los requisitos que debe contener la fundamentación y se analizaron los cargos de la entidad accionante encontrándose que:

“3.4.5.1. En la especie, el recurrente no argumenta respecto a la existencia de vicios de procedimiento que pueden acarrear la nulidad del proceso o provocar indefensión al recurrente, pues la acusación se refiere a la errónea interpretación del art. 145 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, cuya infracción no acarrea nulidad del proceso, ya que el legislador no le ha dado tal efecto, como si ocurre cuando se infringen las normas de los arts. 344, 346 y 1014 del Código de Procedimiento Civil, aplicable al caso por mandato de la Disposición Transitoria Primera del COGEP; aquello en razón a qué, la norma considerada como infringida hace referencia al ‘control posterior’ que puede efectuar la Administración Tributaria Aduanera, dentro del plazo de cinco años contados desde la fecha de pago de los tributos al comercio exterior... Sumado aquello, el recurrente tampoco argumenta que, por la supuesta errónea interpretación del art. 145 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, se ha dejado en la indefensión al recurrente; nada dice respecto a que en la sentencia se ha provocado nulidad en el proceso, y que esta no ha sido convalidada legalmente; ni cómo la infracción de la norma ha influido en la decisión de la causa, condicionamientos estos indispensables para la procedencia del recurso al amparo de la causal segunda del art. 3 de la Ley de Casación”.

- 24.** Respecto de los cargos identificados bajo la causal cuarta, en el auto impugnado se especificaron los requisitos de fundamentación y se citaron extractos del recurso de casación, sobre lo cual se concluyó que:

“3.4.6.2. De lo transcrito y del contenido íntegro de la fundamentación se puede establecer que el recurrente no argumenta sobre la incongruencia resultante de la comparación entre la parte resolutive del fallo con las pretensiones de la demanda y con las excepciones deducidas, vicio de actividad que afecta al principio de congruencia, el cual delimita el contenido de la sentencia en cuanto ésta debe pronunciarse de acuerdo con el alcance de las pretensiones, impugnaciones y excepciones o defensas oportunamente deducidas, a fin de que exista identidad jurídica entre lo pedido y lo resuelto, (Fallo publicado en la Edición Especial del Registro Oficial N° 352, de 23 de octubre del 2012); identidad jurídica esta que no se encuentra presente en la especie. Por ello se concluye que los fundamentos esgrimidos no se ha estructurado conforme lo requiere la causal cuarta”.

- 25.** Finalmente, sobre los cargos relacionados con la causal quinta, en el auto impugnado se desarrollaron los requisitos que debe contener la fundamentación y se analizó el recurso del SENAE en los siguientes términos:

“3.4.7.1 el recurrente plantea al amparo de la causal quinta la existencia de vicios de incongruencia llamados por la doctrina extra petita y mínima petita, pues se está alegando que se resolvió sobre algo que no fue materia del litigio y que además no se resolvió sobre todos los puntos materia de la controversia, imputaciones estas que corresponden ser denunciadas al amparo de la causal cuarta no quinta del art 3 de la Ley de Casación. 3.4.7.2. Del contenido de la fundamentación del cargo, se establece que: i) no existe argumentación que determine por qué se considera que la sentencia es inmotivada, pues la simple referencia a las normas constitucional y legal invocadas, y la afirmación de que la sentencia carece de motivación, no implica que se haya fundamentado el vicio denunciado, ya que en la fundamentación no da razones concretas, claras y precisas en las que se establezca que el juzgador de instancia no justificó la decisión en elementos facticos (sic) y normativos en forma adecuada; ii) no argumenta que el tribunal de instancia no ha confrontado los hechos materia del litigio con el derecho aplicado; y, iii) lo que es más importante, no ataca la carencia de lógica en la decisión, no establece que la sentencia carece de coherencia entre las premisas y la conclusión y de estas con la decisión; esto es, no existen argumentos que combatan la falta de coherencia y razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y la decisión tomada por el juzgador; por lo tanto, consideramos que no se ha argumentado sobre el por qué el fallo es inmotivado, en razón a que no existe argumentación tendiente a justificar que la sentencia recurrida no cumple con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad necesarios para ser considerada como motivada (ver sentencia No. 104-14-SEP-CC, caso No. 1604-11-EP)”.

- 26.** En virtud de lo desarrollado, el congreso concluyó que la entidad recurrente no cumplió con los requisitos formales por lo que inadmitió su recurso de casación de conformidad con los artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Casación aplicable al presente caso.
- 27.** De lo expuesto, no se verifica que en el auto impugnado se haya realizado un análisis de fondo del recurso de casación. Concretamente, analizó el cumplimiento de los requisitos formales de los fundamentos presentados por el SENA E en su recurso de casación, respecto de cada una de las causales del artículo 3 de la Ley de Casación. De tal manera, el examen realizado por la autoridad jurisdiccional se limitó a que dicho recurso de casación: no contempló la justificación sobre las normas que en la sentencia recurrida se debían aplicar (causal primera); no existieron cargos respecto de la inaplicación de normas en la sentencia recurrida que hayan provocado nulidad en el proceso (causal segunda); no se fundamentó la incongruencia de la decisión (causal cuarta); se expresaron fundamentos impertinentes en la causal y sin que se exponga cómo la sentencia recurrida fue inmotivada (causal quinta).
- 28.** De tal manera, se verifica que no se realizó un análisis de fondo del recurso, sino de admisibilidad. Tal es así que se examinó el cumplimiento de los requisitos formales de fundamentación, tomando en cuenta lo que la Corte Constitucional ha señalado, es decir, que el auto se limitó al *“análisis del cargo del recurrente con la causal invocada, mas no, entre el cargo y la sentencia impugnada, pues ésta es una cuestión que debe ser dilucidada en el fondo”*⁶. Por tanto, se desestima el cargo **b**).

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1657-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 29.

29. Por los motivos expuestos, se concluye que el auto de inadmisión de 9 de junio de 2017 emitido por el conjuer de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no vulneró el derecho a la seguridad jurídica.
30. Finalmente, se recuerda al SENAE que la Corte Constitucional en retiradas ocasiones ha mencionado que la sola inconformidad con la decisión impugnada no constituye razón suficiente para determinar la procedencia de una acción extraordinaria de protección. La justicia constitucional no puede ser considerada como una instancia adicional, dentro del sistema procesal ordinario. En consecuencia, la presentación de dicha acción solo cabe ante la existencia de una vulneración real de derechos, caso contrario su innecesaria presentación podría constituir un abuso del derecho, conforme lo determina el artículo 23 de la LOGJCC.

IV. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.30
09:47:21 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021; la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 27 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aida García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 1770-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Dictamen No. 6-21-CP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021.

CASO No. 6-21-CP

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

DICTAMEN

Tema: La Corte Constitucional niega la propuesta de una consulta popular -plebiscito- relacionada con la administración del agua potable, alcantarillado y agua pluvial en el cantón Durán, por no cumplir con los parámetros formales previstos en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 16 de septiembre de 2021, Erwin Medina López y Ángela Páez Murillo (“los peticionarios”), a nombre de la organización “Poder Soberano”, presentaron una solicitud de dictamen de constitucionalidad respecto a una consulta popular de carácter local.
2. El 16 de septiembre de 2021, la causa fue signada con el No. 6-21-CP y sorteada al juez Ramiro Avila Santamaría, quien avocó conocimiento el 8 de noviembre de 2021¹.

II. Legitimación activa

3. Conforme la Constitución, cualquier ciudadano se encuentra legitimado para presentar una solicitud de dictamen de constitucionalidad sobre una propuesta de convocatoria a consulta popular². Así también, esta Corte ha señalado que para ello no se requiere acreditar previamente un porcentaje de respaldo de la recolección de firmas³.
4. Los peticionarios plantean su pregunta en su calidad de representantes de la organización “Poder Soberano”⁴.

¹ Este acto determinó el inicio del término para emitir el dictamen de constitucionalidad previsto en el párrafo final del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

² Constitución de la República del Ecuador (“Constitución”), artículo 104.

³ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 1-19-CP/19, párrafo 30.

⁴ Conforme se verifica en el expediente, los peticionarios no adjuntaron ninguna documentación que acredite su calidad de representantes o la naturaleza jurídica de la organización. Únicamente Ángela Páez Murillo señala que actúa en calidad de secretaria de la organización.

5. La Constitución establece que “[l]a ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto.”⁵ La Corte considera legitimada la intervención de las personas firmantes de la solicitud como ciudadanos, sin que sea necesario analizar la representación de la organización a la que dicen pertenecer.

III. Competencia

6. La Constitución y la LOGJCC otorgan a la Corte Constitucional competencia para emitir dictamen de constitucionalidad en el presente caso⁶.

IV. Contenido de la solicitud de consulta popular

7. La solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de consulta popular consta del escrito de solicitud y las dos preguntas:

PREGUNTAS PARA UNA EVENTUAL CONSULTA POPULAR EN EL CANTÓN DURAN PROVINCIA DEL GUAYAS

¿QUIERE USTED, QUE SE CONSTRUYA UNA PLANTA POTABILIZADORA DE AGUA POTABLE EN EL CANTÓN DURAN, PARA LO CUAL SE CONSTITUYA EL “FIDEICOMISO AGUA PARA DURAN”, CON LA PARTICIPACIÓN DE LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE DURÁN EMAPAD-EP Y LA CIUDADANÍA EN CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 95, 96 Y 97 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN?

*2.- ¿QUIERE USTED, QUE LOS RECURSOS DESTINADOS PARA EL AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y AGUA PLUVIAL, NO SEAN ADMINISTRADOS POR EL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN DURAN Y PASEN A LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE DURÁN EMAPAD-EP, HASTA QUE SE CONSTITUYA EL “FIDEICOMISO AGUA PARA DURAN”?*⁷ (énfasis original).

V. Análisis Constitucional

a) Control constitucional de los considerandos

8. La presente solicitud no contiene ningún texto que expresa o tácitamente puedan ser entendidos como considerandos que doten de contexto a las preguntas. Al respecto, esta Corte ha señalado de forma reiterada que:

... la exposición de considerandos no constituye un requisito puramente formal, sino que para garantizar la carga de claridad necesaria y para brindar libertad al elector

⁵ Constitución, artículo 104.

⁶ Constitución, artículo 104, inciso final y 438.2; y, LOGJCC, artículo 75.3.e.

⁷ Expediente constitucional, fojas 1-8. Como anexos de la propuesta se agregan copias de cédula de los peticionarios y el oficio No. CNE-UPSGG-2021-0767 de la Delegación Provincial del Guayas, que señala que previo a la entrega de formularios de recolección de firmas se debe contar con el dictamen previo de constitucionalidad de la Corte Constitucional.

*debe, como mínimo, contener: descripción objetiva de temas fácticos, espaciales, demográficos y técnicos relacionados al tema consultado; cifras oficiales y demás información que permita comprender la pregunta; el fin que persigue y la delimitación de los efectos de la consulta.*⁸

9. La Corte ha señalado además que “*la inexistencia de considerandos es razón suficiente para dictaminar la inconstitucionalidad de la pregunta*”⁹. Y que esto implica un incumplimiento de las exigencias de la LOGJCC, imposibilitando la labor de verificación de la Corte de los requisitos legales de los textos introductorios.¹⁰ Pese a ello, también ha señalado en la misma decisión que es posible continuar con el control constitucional de las preguntas¹¹. Razón por la cual, se procede con dicho control, con el objeto de atender la solicitud y garantizar su derecho de participación.

b) Control formal de constitucionalidad de las preguntas

10. La LOGJCC establece que las preguntas planteadas deben de cumplir determinados requisitos, en relación con las cargas de claridad y lealtad para garantizar la plena libertad del elector.¹²
11. Respecto a la primera pregunta (párrafo 7) se establece un término técnico que no es definido mínimamente en la pregunta y que impide la comprensión del elector. La pregunta trata sobre el “*FIDEICOMISO DE AGUA PARA DURÁN*” (énfasis en el original), que no es de fácil comprensión sobre qué es un fideicomiso, cómo funciona, de qué clase y para qué sirve. Así también existen términos imprecisos que carecen de explicación o desarrollo, como “*PARTICIPACIÓN DE LA EMPRESA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE DURÁN... Y DE LA CIUDADANÍA*” (énfasis en el original). La imprecisión de esta frase impide al elector saber en qué términos se daría la participación de cada parte en el fideicomiso y quiénes deben ser entendidos como los participantes de la ciudadanía (todos los ciudadanos o algunos en representación y cuál sería el mecanismo para escoger a dichos representantes de ser el caso). Finalmente, la pregunta hace una remisión a los artículos 95, 96 y 97 de la Constitución, sin hacer expresa la relación de la pregunta con dicho articulado. Por estas razones, la pregunta no es clara.
12. Acerca de la segunda pregunta, nuevamente no se explica el contenido de lo que debe entenderse, la tipología y lo que comprende el “*FIDEICOMISO DE AGUA PARA DURÁN*”, y no se señala cuál será el procedimiento para constituir dicho fideicomiso, de qué manera, quiénes lo integrarían de forma específica y desde cuándo se lo haría. Adicionalmente, la voluntad del elector no podría ser expresada de manera indefectible de forma positiva o negativa puesto que estaría condicionada por elementos que no

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 10-19-CP/19, párrafo 28.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 2-19-CP/19, párrafo 20.

¹⁰ LOGJCC, artículo 104.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 2-19-CP/19, párrafo 20.

¹² LOGJCC, artículo 103.

han sido explicitados por los peticionarios. En consecuencia, la pregunta incumple con la claridad y con lealtad para el elector.

13. En las dos preguntas planteadas en el caso, la inexistencia de considerandos impide conocer el contexto, la motivación, el alcance y la comprensión de las preguntas. Y coadyuva a la falta de claridad y lealtad de las mismas.
14. Por las razones señaladas en los párrafos anteriores, se concluye que las preguntas examinadas incumplen con las cargas de claridad y lealtad establecidas en la ley.¹³
15. Al no haber superado el control constitucional de los considerandos que contextualizan las preguntas ni el control formal de las preguntas, no es posible continuar con el análisis de fondo, por lo que la Corte se abstiene de realizar consideraciones adicionales.¹⁴

VI. Dictamen

En mérito de lo expuesto, esta Corte Constitucional administrando justicia constitucional por autoridad de la Constitución y la Ley, resuelve, por no cumplir con los parámetros de control previstos en la Constitución y en la ley:

1. Negar la solicitud de dictamen previo de constitucionalidad de la propuesta de consulta popular, sin perjuicio de que esta Corte pueda llegar a conocer un nuevo pedido conforme a la Constitución y la Ley.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.11.29
11:57:25 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹³ LOGJCC, artículo 103.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, Dictamen No. 5-21-CP/21, párrafo 26.



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

CASO Nro. 6-21-CP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 32-17-IS/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021.

CASO No. 32-17-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento abierta de oficio por la Corte en 2017, sobre siete sentencias emitidas por la Corte Provincial de Justicia de Loja (acciones de protección), por no constatar antinomia jurisprudencial.

I. Antecedentes procesales

1. El 10 de mayo de 2017, Gustavo Villacís Rivas, rector de la Universidad Nacional de Loja, informó a la Corte Constitucional sobre siete causas relacionadas a un concurso de méritos y oposición de la Universidad que, según su criterio, eran contradictorias y solicitó que *“dirima o dicte la sentencia que debemos cumplir los accionados o legitimados pasivos, toda vez que las sentencias posteriores son de imposible ejecución ya que existe identidad de objeto, acciones y materia.”*¹
2. El 13 de julio de 2017, la Corte Constitucional aprobó el contenido del informe técnico de la Secretaría Técnica Jurisdiccional² (“STJ”) y dispuso iniciar de oficio una acción de incumplimiento de sentencias con base en la sentencia 001-10-PJO-CC.
3. El 20 de julio de 2017, la Corte solicitó a la Corte Provincial de Justicia de Loja los expedientes originales de las causas No. 11904-2016-00019, 11203-2017-00403, 11203-2017-00263, 11203-2017-01200, 11371-2017-00014, 11571-2016-00663 y 11371-2017-00086.³

¹ Expediente constitucional, fojas 1-7.

² En su informe, la STJ (firmado por la entonces secretaria técnica jurisdiccional Pamela Aguirre Castro) afirmó que: *“... se observa la existencia de una suerte de contradicción entre las decisiones adoptadas por las autoridades jurisdiccionales en el conocimiento de las acciones de protección presentadas en el marco del concurso de méritos y oposición convocado por la Universidad de Loja (sic), toda vez que en unas se considera que el mismo concluyó y en otras que no... Como consecuencia del análisis realizado, la Secretaría Técnica Jurisdiccional recomienda que el presente insumo sea puesto en conocimiento del Pleno del Organismo, a fin que se requiera a las judicaturas correspondientes los procesos originales... Una vez que la documentación referida en el párrafo precedente sea remitida a esta Corte Constitucional, se proceda a la apertura de oficio de una acción de incumplimiento de sentencias conforme lo determinado en la sentencia No. 001-10-PJO-CC...”*

³ Corte Constitucional, oficios No. 4956, 4957, 4958, 4959-CCE-SG-SUS-2017. En los casos 11203-2017-01200, 11371-2017-00014 y 11571-2016-00663, se presentaron acciones extraordinarias de protección que fueron admitidas por la Corte y están pendientes de sustanciación.

4. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se resorteo el caso No. 32-17-IS y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 25 de octubre de 2021, notificó a las partes procesales y solicitó un informe a la Universidad Nacional de Loja (“UNL”).

Antecedentes procesales de los casos acumulados

5. El 21 de septiembre de 2016, Cristian Ernesto Quiroz Castro presentó una acción de protección en contra de la Comisión de Intervención y Fortalecimiento Académico de la Universidad Nacional de Loja (“CIFA-UNL”) y la UNL.⁴ El Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja desechó la acción de protección presentada.⁵ El accionante apeló y el proceso recayó en la Sala de Familia, Mujer, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Loja (“Sala de la Familia”).
6. La Sala de la Familia aceptó parcialmente el recurso de apelación y dispuso que se le permita a Cristian Quiroz continuar en el concurso de méritos y oposición para docente titular auxiliar 1 y agregado 1 (“caso 1”).
7. El 13 de diciembre de 2016, Alexandra del Cisne Jiménez Torres y otros⁶ presentaron una acción de protección en contra de CIFA-UNL, la UNL y el Consejo de Educación Superior (“CES”).⁷ 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 aceptó la acción.⁸ El CIFA-UNL, la UNL y

⁴ El juicio fue signado con el No. 11904-2016-00019.

⁵ Cristian Quiroz solicitaba que “*Que se deje sin efecto el oficio No. 399-CIFI-UNL-16-09-2016, de fecha 16 de septiembre del 2016, suscrito por el Doctor José Tomás Sánchez Jaime, Presidente de la CVIFI-UNL; Que se dispongan las medidas administrativas necesarias para que se me confiera el nombramiento como ganador del Concurso; y, Que una vez otorgado el nombramiento, se me permita posesionarme del cargo de profesor a 40h00 de DERECHO CONSTITUCIONAL/DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.*”

⁶ Los otros accionantes del proceso fueron: Jimbo Paute Sandra Del Cisne, Díaz Pérez Darlen, Valarezo Aguilar Katusca Janet, Fernández Guarnizo Paulina Vanesa, Jara Galdeman Celia Isabel, Chalan Chalan Ángel Polivio, Moncayo Cuenca Rosario Paulina, Guerrero Ochoa Patricia Alexandra, Luzuriaga Granda Ignacia De Jesús, Puertas Azanza Ana Catalina, Burneo Álvarez Edgar Mauricio, Castillo Guarnizo Zulema De La Nube, Ludeña Jaramillo Luis Fernando, Valarezo Bravo Tannya Lucila, Granda Loaiza Ana María, Riofrio Herrera Jhoanna Alexandra, Muñoz Vincés Zhenia Maritza, Rojas Carrión Karina Gabriela, Villamagua Vergara Ramiro Ernesto, Salazar Ortega Antonio Israel, Campoverde Vivanco Celia Beatriz, Carrión Figueroa Gloria Alexandra, Salinas Ordoñez Gretty Del Pilar, Capa Morocho Mirian Irene, Ordoñez Gutiérrez Oscar Rodrigo, Ludeña Misquero Nuvia Eyleen, Saraguro Ortega Deisy Patricia, Villamagua Jiménez Inés Catalina y Jumbo Benítez Nohemi Del Carmen.

⁷ La causa fue signada con el No. 11571-2016-00663.

⁸ Los accionantes pretendían que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se disponga su reparación integral; se disponga la ejecución y entrega inmediata de los nombramientos suscritos; se le permita el ejercicio de sus cargos como docente titular auxiliar 1 y agregado 1 respectivamente; se le entregue la carga horaria correspondiente, y se de aviso al IESS de su ingreso al trabajo. La sentencia dispuso que “*la Autoridad competente de la Universidad Nacional de Loja emita los nombramientos a los*

el CES apelaron. El proceso recayó en la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“Sala de lo Penal”). La Sala de lo Penal negó el recurso de apelación y ratificó la sentencia (“caso 2”).

8. El 17 de enero de 2017, Cecilia Mariana Díaz López y otros⁹ presentaron una acción de protección contra CIFA-UNL, la UNL y el CES.¹⁰ La Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Loja rechazó la acción.¹¹ Los accionantes apelaron. La Sala de lo Penal aceptó el recurso de apelación, revocó la sentencia y dispuso que la UNL instrumente las acciones o medidas necesarias para la ejecución de todos los nombramientos expedidos (“caso 3”).
9. El 27 de marzo de 2017, Pedro Manuel Guaya Pauta (“Pedro Guaya”) presentó una acción de protección contra CIFA-UNL, la UNL y el CES.¹² La Unidad Judicial de Trabajo aceptó la acción de protección.¹³ El CIFA-UNL, la UNL y el CES apelaron. La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“Sala de lo Civil”) reformó la sentencia en cuanto a la reparación integral y dispuso que la UNL y la CIFA-UNL, *“cumplan de forma inmediata con el pago de los valores que dejó de percibir el actor por la vulneración de sus derechos constitucionales...”* (“caso 4”).
10. El 24 de enero de 2017, Michelle Ivanova Aldeán Riofrío y otros¹⁴ presentaron una acción de protección contra CIFA-UNL, la UNL y el CES.¹⁵ La Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja (“Unidad Judicial

señores accionantes que ganaron el concurso de méritos y oposición. Concediéndole para el efecto el plazo prudencial de 30 días.”

⁹ Los otros accionantes del proceso fueron: Palacios Herrera Byron Gonzalo, Miranda Raza Edison Fabián, Celi Carrión Flor Noemi, Ordoñez Ordoñez Pablo Fernando, Ramírez Sanmartín Iliana Natacha, Chalco Sandoval Wilson Rolando, Abad Guamán Rodrigo Medardo, Muñoz Chamba Johana Cristina, Figueroa Castillo Franco Estuardo, Quizhpe Salazar Talía Del Rocío, Crespo Cordova Abraham Boanerges, Granja Travez Johnny Fernando, León Loaiza Fanny Karina, Díaz López María Luisa, Velepucha Velepucha Héctor.

¹⁰ La causa fue signada con el No. 11371-2017-00014.

¹¹ Los accionantes pretendían que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se ordene su reparación integral; se disponga la ejecución y entrega inmediata de los nombramientos suscritos; y, se les permita el ejercicio de sus cargos como docente titular auxiliar 1 y agregado 1.

¹² La causa fue signada con el No. 11371-2017-00086.

¹³ Pedro Guaya solicitó en su acción de protección que se declare la vulneración de sus derechos y se ordene la reparación integral por el daño material e inmaterial ocasionado; solicitó que la UNL registre el nombramiento a la base de datos de la Universidad, como Docente de la UNL y se lo incluya en el sistema de control de asistencia; se le asigne carga horaria para ejercer la Docencia en el Área que fue declarado ganador; que se ordene el pago desde que suscribió el acta de posesión y nombramiento; y, se lo restituya en el cargo que venía desempeñando hasta antes de su vinculación por renuncia.

¹⁴ Los otros accionantes del proceso fueron: Colala Troya Ana Lucia, Rengel Maldonado Paz Piedad, Arévalo Valdivieso Haudi Jhoe, Burneo Saavedra Iván Patricio, Córdova Cando Dora Jeanneth, Andrade Ureña Ricardo Fabricio.

¹⁵ La causa fue signada con el No. 11203-2017-00263.

de la Familia”) aceptó en parte la acción.¹⁶ La CIFA-UNL, la UNL y el CES apelaron. La Sala de lo Civil aceptó el recurso de apelación y rechazó la acción de protección (“caso 5”).

11. El 2 de febrero de 2017, Yoder Manuel Rivadeneira Díaz y otros¹⁷ presentaron acción de protección contra de CIFA-UNL, la UNL y el CES.¹⁸ La Unidad Judicial de la Familia admitió parcialmente la demanda.¹⁹ Las partes apelaron. La Sala de lo Civil aceptó el recurso de apelación planteado por la UNL, revocó la sentencia de la Unidad Judicial de la Familia y rechazó la acción de protección (“caso 6”).
12. El 19 de abril de 2017, Paul Stewart Cueva Luzuriaga presentó acción de protección contra de CIFA-UNL, la UNL y el CES.²⁰ La Unidad Judicial de la Familia aceptó parcialmente la acción de protección.²¹ Los accionados apelaron. La Sala de lo Civil revocó la sentencia de la Unidad Judicial de la Familia y rechazó la acción de protección (“caso 7”).

II. Competencia de la Corte Constitucional

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.²²

III. Fundamento de la acción de incumplimiento de sentencias

14. El Pleno de la Corte decidió iniciar de oficio la presente acción de incumplimiento de sentencias a base de dos documentos: la solicitud del entonces rector de la UNL y el informe técnico de la STJ.

¹⁶ La sentencia dispuso que la UNL cumpla con la Medida Urgente 110, decretada el 20 de septiembre de 2016, reformada parcialmente mediante la Medida Urgente 110-A, del 23 de septiembre de 2016, por el Presidente de la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional CIFI-UNL; para cuyo efecto, se le concede el plazo de treinta días.

¹⁷ Los otros accionantes del proceso fueron: Charchabal Pérez Danilo, Quizhpe Luzuriaga Vladimir Estanislao, Rivas Paladines Mayra Adelina, Torres Valdivieso Rita Elizabeth, Viera Avinaz Giraldo, Robayo Valencia Clara Elena, Collaguazo Vega Elcy Viviana, Hinojosa Becerra Mónica, Calva Cabrera Ketty Daniela, Maldonado Espinosa Mónica.

¹⁸ La causa fue signada con el No. 11203-2017-00403.

¹⁹ La sentencia dispuso que la UNL cumpla con lo dispuesto por el Consejo de Educación Superior, en la Resolución RPC-SE-12-No.048-2016, de fecha 17 de octubre del 2016, emitida por el Consejo de Educación Superior, misma tampoco ha sido cumplida por la entidad señalada.

²⁰ La causa fue signada con el No. 11203-2017-01200.

²¹ La sentencia dispuso, como medida de reparación, que la Universidad Nacional de Loja y la Comisión Interventora de Fortalecimiento Institucional CIFI-UNL instrumente las acciones o medidas que sean necesarias para la ejecución del nombramiento expedido, aceptado y debidamente registrado a favor del accionante.

²² Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

15. El rector de la UNL²³ afirma que los derechos que exigen los accionantes, en las siete acciones de protección acumuladas en el presente proceso, deben estar “*revestidos de legalidad*”; que lo que solicitaron era contrario al ordenamiento jurídico ecuatoriano;²⁴ y que los jueces no podían “*declarar válido lo que la ley ordena sea nulo.*”
16. Afirma que lo resuelto en las acciones de protección contra la UNL “*es un asunto de mera legalidad que no puede ser materia de análisis y resolución de la justicia constitucional.*”
17. La STJ afirmó que “*se observa la existencia de una suerte de contradicción entre las decisiones adoptadas por las autoridades jurisdiccionales en el conocimiento de las acciones de protección presentadas en el marco del concurso de méritos y oposición convocado por la Universidad de Loja (sic), toda vez que en unas se considera que el mismo concluyó y en otras que no.*” En consecuencia, sugirió que se aplique el precedente de la sentencia No. 001-10-PJO-CC.

IV. Análisis jurídico

18. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos de los que dispone la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales, así como la materialización de las medidas dispuestas.²⁵
19. La Corte estableció que “[a]nte la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado.”²⁶ Estableciendo como uno de sus objetos resolver antinomias jurisprudenciales.
20. La Corte estableció que una antinomia jurisprudencial existe cuando:

*sentencias que tratan sobre "temas aparentemente distintos", pero que convergen en el punto de su ejecución "lo que la una sentencia manda la otra prohíbe" creando una especie de antinomia jurisdiccional con instrumentos que poseen el mismo valor jurídico y que toman ineficaz la decisión al no poder generar efectos jurídicos como consecuencia de su inejecución, por lo que se ha visto afectado directamente uno de los elementos connaturales a una garantía de derechos humanos: la reparación integral.*²⁷

²³ Expediente constitucional, escrito del rector de la UNL de 10 de mayo de 2017, fojas 1-7.

²⁴ Con base en los artículos 1478 y 1698 del Código Civil.

²⁵ Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 001-10-PJO-CC, párrafo 51.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 001-10-PJO-CC, párrafo 44.

21. En otras palabras, una antinomia jurisprudencial se produce (i) cuando existe identidad de hechos y sujetos en causas distintas, que tienen resultados distintos; o (ii) cuando, sin tener identidad de sujetos procesales, convergen en el punto de ejecución con decisiones que tienen como resultado que lo que manda una sentencia, la otra prohíbe. De tal manera que, vuelve a la decisión de los jueces en ineficaces a causa de su inejecutabilidad.
22. En la presente causa se acumularon 7 casos. En todos estos casos los sujetos procesales no son los mismos, por lo que no existe identidad de sujetos. No se presenta, por tanto, lo previsto como primera hipótesis (i).
23. Para que se produzca una antinomia procesal y se aplique el precedente jurisprudencial citado (ii), se debería constatar que lo resuelto en las siete sentencias sea contradictorio y como consecuencia que lo resuelto en éstas haga imposible que las otras sentencias se ejecuten.
24. Ninguno de los documentos que sirvieron de antecedentes para abrir de oficio este proceso argumentó sobre una antinomia jurisprudencial. Se arguyó que, en procesos distintos, de sujetos distintos, que recaían sobre el mismo concurso de méritos y oposición para docentes titulares auxiliares 1 y agregados 1, existían decisiones distintas y esto generaba inseguridad jurídica.
25. La Corte ya ha expresado que para proceder a una acumulación se requiere verificar si existe identidad de sujeto; identidad de hecho; identidad de motivo de persecución e identidad en la materia.²⁸ Aún cuando las acciones de protección acumuladas se referían a un mismo concurso de méritos y oposición, los accionantes eran distintos por lo que no existe identidad de sujetos; sus argumentos eran distintos y los hechos variaban de un caso a otro, por lo que no existió identidad de hechos. Esto puede tener como resultado que los jueces lleguen a conclusiones distintas en cada una de las causas aquí acumuladas. Tampoco existe identidad de procedencia, ya que los procesos acumulados aquí eran independientes entre sí y perseguían pretensiones distintas.
26. De las 7 causas acumuladas hay tres (casos 5, 6 y 7) que fueron rechazados en apelación. Los jueces resolvieron que a los accionantes no se les vulneró sus derechos y entonces no se les reconoció reparación. Estas decisiones no tienen ninguna incidencia en los casos 1, 2, 3 y 4 por lo que es imposible que produzcan una antinomia jurisprudencial.²⁹

²⁸ Corte Constitucional, sentencias No. 1638-13-EP/19; No. 328-19-EP/20, párrafo 22.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 14-13-IS/20, párrafo 29: ... *se verifica que, las decisiones judiciales dictadas cuya dirimencia se solicita a través de esta acción de incumplimiento, corresponden a dos procesos constitucionales distintos, que si bien guardan relación en sus antecedentes fácticos y coinciden en disponer a la EP PETROECUADOR que reintegre a los accionantes a sus puestos de trabajo, no contienen resoluciones que converjan en algún punto que pueda afectar o impedir su ejecución o que las torne en ineficaces.*

- 27.** Los casos 1, 2, 3 y 4 provienen de accionantes distintos, en total 49. En cada uno de los casos se resuelve una reparación particular y distinta. El caso 1 resuelve que el accionante se mantenga en el concurso, los casos 2, 3 y 4 ordenan que los ganadores del concurso reciban sus nombramientos, sin que en ninguna parte del proceso se verifique que las decisiones sean contrapuestas o que converjan en algún punto que impida su ejecución.³⁰
- 28.** La Corte no aprecia en los casos acumulados antinomia jurisprudencial alguna. La apertura de oficio de esta causa por parte de la anterior conformación de la Corte no era procedente.
- 29.** Este error de apreciación por parte de la Corte generó, como se evidencia del proceso, que las partes procesales supongan que la Corte realizaría una nueva revisión de los méritos de los casos acumulados, genere falsas expectativas y prolongue la incertidumbre de las partes procesales.³¹ Se recuerda que dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales las sentencias ejecutoriadas no suspenden sus efectos con la interposición de una acción ante la Corte y éstas son de obligatorio cumplimiento para las partes.
- 30.** La Corte ha establecido que, cuando se presenten dos garantías jurisdiccionales (acción extraordinaria de protección y acción de incumplimiento de sentencias) que se encuentren relacionadas con una misma sentencia, la Corte deberá resolver primero la sustanciación de la acción extraordinaria de protección.³² En el presente caso, tres de los siete casos acumulados tienen acciones extraordinarias de protección presentadas y admitidas en la Corte. En esta causa, la Corte no resuelve sobre el cumplimiento de las sentencias acumuladas y, en consecuencia, no se aplica ni se incumple el precedente.
- 31.** En este proceso, al constatarse que no se ha presentado la supuesta antinomia que justificó originalmente la apertura de oficio de esta acción, carece de objeto y no procede su análisis, conforme lo establece la sentencia de la Corte No. 001-10-PJO-CC.
- 32.** Las partes en cada una de las causas, si consideran que las sentencias dictadas no fueron cumplidas, tienen la facultad para presentar la correspondiente acción de incumplimiento.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 14-13-IS/20, párrafo 29.

³¹ Expediente Constitucional: Escrito presentado por el rector de la UNL el 16 de septiembre de 2020: Se adjunta el oficio de la Contraloría General del Estado, donde responde una consulta de la UNL sobre la procedencia o no de ejecutar actos administrativos de promoción docente en favor de docentes ganadores de concurso de méritos y oposición convocados por la Comisión Interventora y de Fortalecimiento Académico. En su respuesta la Contraloría responde que las sentencias de la Corte son vinculantes. Fojas 495-497; escrito presentado el 7 de febrero de 2018: El señor Yoder Rivadeneira solicita a la Corte se inadmita la acción por considerar que no se aplica el precedente jurisprudencial 001-10-PJO-CC, y que la incertidumbre generada por la apertura de esta acción ha generado “*presiones y hostigamientos*” por parte de ciertas autoridades universitarias. Fojas 411-425.

³² Corte Constitucional, sentencia No. 042-17-SIS-CC.

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 por falta de objeto a la acción de incumplimiento No. 32-17-IS.
2. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.11.29
11:57:50 -05'00'

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021; el Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez 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.

AIDA
SOLEIDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 0032-17-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 2275-16-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021.

CASO No. 2275-16-EP

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de un auto resolutorio de la Corte Nacional de Justicia (en un proceso de acción penal pública de adolescentes infractores), en la que se alegó la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación y seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 1 de mayo de 2012, Esther Canaida Parra Auquilla, representante legal de la víctima, presentó una denuncia por violación en contra del presunto agresor.¹
2. El 22 de diciembre de 2015, Fiscalía General del Estado (“FGE”) emitió dictamen acusatorio en contra del adolescente.
3. El 25 de abril de 2016, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en el cantón San Francisco de Orellana (“Unidad Judicial”), declaró la culpabilidad del adolescente y dispuso como medida socioeducativa una amonestación e internamiento institucional de 12 meses en el Centro de Adolescentes de Riobamba.² El representante legal del adolescente infractor y la FGE presentaron recurso de apelación.
4. El 14 de septiembre de 2016, la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana (“Corte Provincial”) aceptó el recurso de apelación de la FGE y modificó el tiempo de internamiento (de 12 meses a 36 meses).³ El representante legal del acusado y la FGE presentaron recurso de casación.

¹ Expediente Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Francisco de Orellana, fojas 4-5. Al momento del cometimiento del ilícito la víctima tenía 12 años y el presunto adolescente infractor 16 años de edad.

² La Unidad Judicial en su sentencia declaró la culpabilidad del adolescente en calidad de autor y aplicó los artículos 512 y 513 del Código Penal en concordancia con el artículo 370 numeral 3, literal c del Código de la Niñez y Adolescencia. La Unidad Judicial hizo constar en la sentencia que el adolescente, mientras se encontraba en el internamiento preventivo, fue evaluado por especialistas que indicaron que no presenta rasgos de psicopatología y que ha demostrado comportamiento positivo y actitud colaboradora. Expediente Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Francisco, fojas 392-394.

³ Expediente Sala Única de la Corte Provincial de Orellana, fojas 10-12 vta.

5. El 12 de octubre de 2016, la Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia (“Corte Nacional”) declaró de oficio la prescripción de la acción.
6. El 30 de octubre de 2016, la representante legal de la víctima (“accionante”) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto resolutorio de 12 de octubre de 2016. El 10 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción.
7. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó la causa al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 22 de abril de 2019 y solicitó que la Corte Nacional presente su informe de descargo.
8. El 22 de enero de 2021, la Corte Nacional entregó su informe.

II. Competencia de la Corte Constitucional

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.⁴

III. Argumentos y pretensión

10. La accionante alega que la decisión judicial impugnada vulnera sus derechos al debido proceso, derecho a la defensa, tutela judicial efectiva, motivación y seguridad jurídica.⁵ Solicita se declare la vulneración de derechos, la nulidad del acto impugnado y la reparación integral.
11. Señala que se vulneró el debido proceso porque se ha declarado la prescripción de la acción a pesar de haber sido sustanciado conforme el ordenamiento jurídico. En concreto señala que, *“como es de conocimiento general y en especial de los señores Jueces Constitucionales, el proceso judicial no se limita al simple cumplimiento del ritual procedimental, sino que además exige que se respeten, materialmente, las garantías que hacen efectivo el debido proceso, pues caso contrario se evidenciaría afectación de tales garantías consagradas en el texto constitucional.”*⁶ La accionante alega que se vulneró su derecho porque la prescripción fue declarada con base en reformas al Código Orgánico Integral Penal entradas en vigor de forma posterior a los hechos. Alega que esa aplicación de la norma retroactivamente vulneró sus derechos porque considera que el principio de favorabilidad no se aplica al cómputo del plazo de prescripción, sino solo a cuestiones sustantivas. Según la demanda, la accionante considera que esta fue una *“consideración equivocada”* de la Corte Nacional.

⁴ Constitución, artículo 94; LOGJCC, artículo 58 y siguientes.

⁵ Constitución, artículos 75, 76, 76 7 a, l; y 82.

⁶ Expediente Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, apartado 3, foja 13 vta.

12. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, menciona que “[la vulneración] *se produjo al momento en que [la Corte Nacional] expidió de oficio, el auto de prescripción de la acción dentro de la causa por delito de violación... provocando que el delito quede en la impunidad, coligiéndose la falta de motivación del auto impugnado, motivación que es parte fundamental del debido proceso, al no tomar en cuenta que la acción penal prescribirá en el doble del tiempo de la pena máxima prevista para cada infracción.*”⁷
13. Respecto a la vulneración de la seguridad jurídica, indica que “*la norma a ser aplicada para la declaratoria de la prescripción es el art. 374 del Código de la Niñez y Adolescencia... Empero, es preciso mencionar que esta norma legal por sí sola, no constituye una norma jurídica clara y aplicable como prevé [la Constitución].*”⁸ Finalmente, indica que al existir falta de claridad en la norma utilizada por la Corte Nacional se debió recurrir al Código Penal como norma supletoria, en concreto al artículo 101 sobre prescripción.⁹

IV. Análisis del caso

14. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹⁰
15. La Corte Nacional ha señalado en su informe que las juezas que emitieron el auto de prescripción ya no pertenecen a dicha institución.
16. La Corte Constitucional ha indicado que una argumentación es completa cuando se presentan, al menos, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.¹¹ La accionante ha alegado la vulneración a la motivación y esta Corte, haciendo un esfuerzo razonable, procederá a su análisis.
17. Sobre el derecho al debido proceso, la tutela judicial y defensa la accionante ha afirmado que la determinación de la prescripción, conforme las normas enunciadas por la Corte Nacional, le ha dejado en indefensión y el delito ha quedado impune; además reitera el argumento de que el proceso debió ser llevado acorde a la Constitución y la ley y que la prescripción declarada vulnera sus derechos.¹² Se ha

⁷ Expediente Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, apartado 6, foja 117 vta.

⁸ Expediente Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, apartado 5.4, foja 115 vta.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Constitución, artículo 94.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia N°. 1967-14-EP/20, párrafo 18.

¹² Expediente Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, apartados 5.5-5.7, fojas 16 vta. 17.

apreciado en conjunto, tras un esfuerzo razonable, que las ideas esgrimidas atañen a la aplicación de las normas que regulan la prescripción, por lo que la Corte reconducirá esta alegación al derecho a la seguridad jurídica.

- 18.** Sobre la garantía de motivación, la Constitución establece que “*no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.¹³ Los jueces deben, al menos, i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron, y ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los “*antecedentes de hecho*”.¹⁴
- 19.** En el presente caso, la accionante señala que existe falta de pertinencia de las normas consideradas en el auto sobre la prescripción. Que, si bien ha enunciado la aplicación del artículo 374 del Código de la Niñez y Adolescencia (CONA), no debía aplicar el artículo 334 del CONA del año 2014.¹⁵
- 20.** El auto resolutorio de 12 de octubre de 2016¹⁶, que declaró la prescripción de la acción penal, en relación con los requisitos de motivación:
- 1) Cita los artículos que le permiten conocer la causa penal sobre adolescentes infractores;¹⁷ detalla los artículos constitucionales sobre el derecho a la seguridad jurídica y tutela judicial; refiere las acciones judiciales y administrativas por inadecuada administración de justicia, por retardo injustificado y violación de la tutela.¹⁸
 - 2) Sobre la prescripción de la acción, señala la disposición que determina la temporalidad para delitos y contravenciones contenidos en el CONA vigente a la fecha de cometimiento del delito, así como una referencia a aquel vigente a la fecha de emisión del auto resolutorio.¹⁹ Enuncia un fallo constitucional en donde se resalta la necesidad de eliminar un estado de incertidumbre en las relaciones jurídicas penales entre el procesado y el Estado desde la prescripción. Además, afirma que el artículo 101 del Código Penal no transgrede ningún precepto contenido en la Constitución ni en tratados ni

¹³ Constitución, artículo 76. 7, l.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia No. 382-13-EP/20, párrafo 23, y Sentencia No. 1728-12-EP/19, párrafo 39.

¹⁵ Expediente Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, apartados 5.5-5.7, foja 14 vta. 17 vta.

¹⁶ Expediente Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, fojas 3-5 vta.

¹⁷ Cita los artículos 184.1 de la Constitución, 189.2 y 141 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), así como la Resolución 004-2012 de 26 de enero emitida por el Consejo de la Judicatura respecto al normamiento y estructura de la Sala.

¹⁸ Enuncia los artículos 82 y 75 de la Constitución y 32 y 104 del COFJ.

¹⁹ El auto refiere el artículo 374 del CONA vigente hasta las reformas de 7 de julio de 2014 e incluye la cita textual. Seguido, menciona al artículo 334.a del mismo cuerpo legal respecto a las reformas vigentes a la fecha de emisión de auto.

convenios internacionales de derechos humanos, sino que es un medio válido para que los operadores de justicia no dilaten injustificadamente y apliquen el principio de celeridad.²⁰

- 3) Sobre la pertinencia y antecedentes del hecho, hace mención al expediente y señala que la fecha del ilícito responde al 1 de mayo de 2012; que el proceso inició con la formulación de cargos suscitada en audiencia el 22 de diciembre de 2015; que transcurrió más de tres años desde el cometimiento del ilícito hasta la formulación de cargos y más de cuatro años a la fecha de expedición de la sentencia de segunda instancia.
- 4) Finalmente, hace constar que el proceso inició *“cuando la acción, por disposición legal, se encontraba ya prescrita... deja constancia que el expediente ha sido puesto a despacho de la [Corte Nacional] el 3 de octubre de 2016”*,²¹ declara la prescripción y envía al Consejo de la Judicatura para investigación sobre la inercia judicial.

21. La Corte Nacional, en consecuencia, ha enunciado las normas aplicables a la prescripción de la acción penal y ha explicado la pertinencia de dichas normas a los hechos del caso, por lo que no se constata una vulneración al derecho a la motivación.

22. Sobre la seguridad jurídica, la Constitución establece que este derecho *“se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”*²² La Corte ha sostenido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.²³ Además, para que exista vulneración a la seguridad jurídica, debe identificarse una vulneración a algún otro derecho constitucional.

23. La accionante alega que la Corte Nacional no debió aplicar el artículo 334 (a) del CONA, que establece que *“el ejercicio de la acción en los casos de delitos prescribirá en tres años y las contravenciones en treinta días desde su cometimiento”*,²⁴ por cuanto éste se emitió después de la fecha del cometimiento del delito y que no es una norma jurídica, clara y aplicable para contabilizar los plazos

²⁰ El fallo citado es el N° 020-10-SCN-CC de 6 de octubre de 2010. El artículo 101 del Código Penal que se cita se refiere a las reglas de declaratoria de prescripción penal.

²¹ Expediente Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, foja 4.

²² Constitución, artículo 82.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, párrafo 20.

²⁴ Código Penal, Disposición Reformatoria, Registro Oficial de 14 de febrero de 2014, artículo 334 literal a.

de la prescripción. La Corte Nacional, además, debió aplicar las reglas del Código Penal que regulan la prescripción como norma supletoria.²⁵

- 24.** La Corte verifica que el auto resolutorio declaró la prescripción de la acción penal en la causa; que la sentencia no estaba ejecutoriada; y que el adolescente procesado cumplía una medida cautelar de internamiento. La Corte Nacional aplicó el artículo 374 del CONA vigente a la fecha del cometimiento del delito. La norma de forma específica señalaba que “[t]ratándose de delitos, la acción prescribe en dos años”. En el caso, se trataba del delito de acción pública denominado violación. La prescripción se contabilizó desde la consumación del delito hasta la formulación de cargos y se constató que había transcurrido más de tres años y que, hasta la expedición de la sentencia de segunda instancia, cursaron más de cuatro años. Por lo que, de acuerdo a la Corte Nacional, en cualquier caso, transcurrió el tiempo previsto para que prescriba la acción penal. Las disposiciones invocadas son normas especiales y aplicables al procedimiento para adolescentes infractores. Incluso, para la declaración de la prescripción de oficio, la Corte Nacional invocó la norma prevista en la ley penal que indicaba que “*puede declararse a petición de parte, o de oficio, necesariamente, al reunirse las condiciones exigidas en este Código.*”²⁶
- 25.** La Corte Nacional adecuó su actuación al ordenamiento jurídico y aplicó normas previas, claras y vigentes al caso. Se recuerda, además, que la Corte Constitucional no es competente para determinar la corrección o incorrección de la aplicación de las normas por parte de los jueces ordinarios.
- 26.** Por las razones expuestas, la Corte Nacional no vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección.
2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.11.29
11:58:39 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

²⁵ Expediente Sala de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Nacional de Justicia, foja 15 vta.

²⁶ Código Penal, Registro Oficial Suplemento 147 de enero de 1971, artículo 114.

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 2275-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 14-21-IN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021.

CASO No. 14-21-IN

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia se analiza la constitucionalidad del artículo 55 de la Ley Orgánica de Educación Superior, mismo que habilita a votar en las elecciones de máximas autoridades universitarias únicamente a los estudiantes matriculados a partir del segundo año, a la luz de los derechos a participar en asuntos de interés público, a elegir y a la igualdad y no discriminación. Se resuelve desestimar la demanda al constatar que el artículo impugnado es constitucional.

I. Antecedentes

1. El 08 de febrero de 2021, Karen Michelle Álvarez (**accionante**), por sus propios y personales derechos, presentó una acción de inconstitucionalidad por el fondo en contra del artículo 55 de la Ley Orgánica de Educación Superior (**LOES**) publicada en el Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010.
2. La causa fue sorteada electrónicamente el 08 de febrero de 2021 y su sustanciación correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
3. El 04 de marzo de 2021, el Tribunal de la Sala Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la demanda. Además, solicitó la intervención de la Asamblea Nacional del Ecuador, la Presidencia de la República y la Procuraduría General del Estado.
4. El 26 de octubre de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó a la Asamblea Nacional y a la Presidencia de la República que contesten la demanda.

II. Competencia

5. La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 2, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (**CRE**), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Norma respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad

6. A continuación, se reproduce la parte impugnada del artículo 55 de la LOES publicada en el Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010¹:

“Elección de primeras Autoridades.- La elección de Rector o Rectora y Vicerrector o Vicerrectora de las universidades y escuelas politécnicas públicas se hará por votación universal, directa, secreta y obligatoria de los profesores o las profesoras e investigadores o investigadoras titulares, de los y las estudiantes regulares legalmente matriculados a partir del segundo año de su carrera, y de las y los servidores y trabajadores titulares, de conformidad con esta Ley. No se permitirán delegaciones gremiales (...).”

IV. Pretensiones y fundamentos

4.1. Argumentos de la acción de inconstitucionalidad

7. La accionante estima que la norma transgrediría los derechos de participación de elegir y ser elegido (61 numeral 1 CRE), participar en asuntos de interés público (61 numeral 2 CRE), el derecho al voto (62 CRE) y a la igualdad y no discriminación (arts. 11 numeral 2 y 66 numeral 4 CRE).
8. Sostiene que el derecho a participar en los asuntos de interés público, genera distintos escenarios en la vida de los ciudadanos de un Estado, pues uno de ellos precisamente, es el contexto de la educación superior en el cual la participación de los estudiantes universitarios dentro de los procesos democráticos de las instituciones de educación superior se torna en un eje fundamental para la construcción de la democracia universitaria.
9. Al respecto, establece que la frase impugnada prohíbe expresamente la posibilidad de que los estudiantes de primer y segundo semestre de las instituciones de educación superior ejerzan su derecho a elegir a las primeras autoridades universitarias lo que resulta contrario a los preceptos constitucionales antes mencionados, tomando en consideración que una de las características que se torna imprescindible en la democracia es precisamente la universalidad, misma que se dota como característica *sine qua non* a un grupo de sujetos frente a una determinada situación de participación.
10. Menciona que *“es necesario discernir sobre cuál es el fundamento para la participación de un estudiante universitario en un proceso de elección de esta naturaleza, que se convierte en un asunto de interés público por formar parte de la comunidad universitaria, entendiendo que la condición de estudiante regular es la base sobre la cual se reconocen derechos y obligaciones a los estudiantes universitarios dentro del contexto universitario, de echo (sic) el art 83 de la LOES,*

¹ El artículo en cuestión fue reformado en el año 2018. Sin embargo, los argumentos de la demanda se dirigen únicamente respecto del primer inciso del artículo 55 de la LOES.

indica que son aquellos que se encuentren legalmente matriculados en las instituciones de educación superior”.

- 11.** De igual manera, establece que *“la calidad de estudiantes regulares lo confiere la matrícula dentro de una Institución de Educación Superior, es decir desde el primer semestre hasta el décimo semestre de cualquier carrera, bajo ese discernimiento entonces cualquier estudiante legalmente matriculado debería ejercer su derecho a elegir a sus autoridades. Tomando en consideración que desde que ingresa al primer semestre forma parte de una Institución de Educación Superior y es sujeto de derechos y obligaciones. Por lo que la disposición que se acusa de inconstitucional contenida el art. 55 de la LOES, estimula o permite la denegación del ejercicio del derecho a elegir y participar en asuntos de interés público de los estudiantes legalmente matriculados en los dos primero (sic) semestres dentro de una Institución de Educación Superior”.*
- 12.** Por otra parte, en cuanto al derecho a la igualdad y no discriminación, establece que conforme al artículo 11 numeral 2 de la CRE y a los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *“una distinción basada en estos motivos es atentatorio del derecho a la igualdad y no discriminación al que gozan los ciudadanos (...) es necesario practicar el llamado test de la igualdad, desarrollado por la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 7-11-IA/19 misma que indica que se debe analizar: i) la legitimidad del objetivo del trato diferenciado; ii) la racionalidad de la causal; iii) el criterio de necesidad; y, iv) la proporcionalidad para determinar si existe o no un trato discriminatorio”.* De esta forma, la accionante establece:

 - Legitimidad del objetivo: *“no se encuentra que el objetivo a priori que busca dicha disposición jurídica se considere constitucionalmente válido (sic) y encuentre una justificación razonable para conferir un trato distinto a estudiantes con una misma condición la que es de ser estudiantes regulares dentro de una institución de educación superior, se denota una distinción basada en un criterio subjetivo”.*
 - Racionalidad de la causal: *“en cuanto al segundo requisito en relación a la racionalidad de la causal, que consiste en analizar si la medida es adecuada o idónea, en este sentido la medida no es idónea por cuanto no busca un fin constitucionalmente válido (sic), de echo (sic) lo que hace es considerar que estas personas no tienen la capacidad de ejercer su derecho a elegir a las primeras autoridades de una institución de Educación Superior, frente al resto de estudiantes regulares que si pueden ejercer su derecho a elegir y participar en un asunto de interés público para la Comunidad Universitaria pese a tener la categoría de estudiantes regulares”.*
 - Necesidad: *“es necesario determinar cuál fue la necesidad sobre la cual establecer una restricción sobre este derecho, el legislador debió asumir que los estudiantes de primer y segundo semestre desconocen de la estructura*

funcional de una institución de educación superior y por tal no estarían en la facultad de ejercer el derecho a elegir a sus primeras autoridades”.

- Proporcionalidad: *“la medida (...) es desproporcionada, La (sic) desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo, esa falta de proporción implica un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos de participación de los estudiantes de los primeros semestres”.*

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional del Ecuador

- 13.** El 22 de abril de 2021, Santiago Salazar Armijos, en calidad de procurador judicial del ex presidente de la Asamblea Nacional del Ecuador, contestó la demanda defendiendo la constitucionalidad del artículo 55 de la LOES.
- 14.** Como primer punto, manifiesta que la accionante no analizó que el objetivo de la disposición impugnada *“es efectivizar y garantizar los referidos derechos constitucionales de participación”*. En tal sentido, aclara que los derechos de participación están destinados a elegir representantes políticos en el marco de un sistema democrático y que el querer extrapolar este derecho a la elección de rector y vicerrector de las universidades y escuelas politécnicas públicas *“devendría en un aislamiento de la finalidad democrática constitucional”*.
- 15.** Explica que la CRE establece que el ciudadano puede participar en asuntos de interés público, *“ pero nunca norma en la manera que se pueda ejercer aquel derecho (a (sic) parte de los requisitos que sí establece para ejercerlo en el caso específico de las elecciones del poder político); por lo que, indirectamente brinda la aquiescencia de que leyes infraconstitucionales normen o regulen esos parámetros, siempre y cuando, obviamente, se respeten el principio democrático, siendo este el voto universal, directo y secreto”*.
- 16.** Argumenta que *“[e]l hecho de exigir que el estudiante se encuentre cursando el segundo año de carrera no contraviene la universalidad del voto, pues se faculta votar a cualquier estudiante indiferentemente a su carrera; y, tampoco contraviene el derecho a la igualdad, ya que cada voto, sin importar el ciclo en el que esté cursando el estudiante, tiene el mismo valor al momento del escrutinio”*.
- 17.** Alega que el legislador pretende salvaguardar la dirección administrativa de las universidades y escuelas politécnicas públicas al determinar y promulgar el requisito en cuestión porque: **(i)** *“[s]i un estudiante ya se encuentra cursando el tercer semestre o segundo año de carrera, eso significa que el estudiante tiene toda la intención de proseguir sus estudios, y más que nada proseguirlos en la misma institución. Muy conocidos son los casos de abandono por parte de los estudiantes de sus estudios en el primer año”* y **(ii)** no hay que mal entender *“la palabra requisito y asimilarla a la palabra discriminación. Cada vez que se plantean lineamientos para poder ejercer ciertos derechos siempre se tiende a quererlos*

eliminar tachándolos como discriminatorios. Es necesario entender que un requisito es una condición previa que se debe cumplir y al pedirlos no se está contraponiendo al derecho de igualdad que tanto los artículos 11 y 66 de la Constitución garantizan, ya que se justifica su necesidad plenamente”.

18. Solicitó que se rechace la demanda.

4.3. Argumentos de la Presidencia de la República del Ecuador

19. El 21 de abril de 2021, Johanna Pesántez Benítez, en calidad de secretaria jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador presentó contestación defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.

20. Afirma que en todo proceso en los que entren en juego los derechos de participación se *“debe garantizar su vigencia, sea en la elección de autoridades de elección popular, o en otro tipo de elecciones específicas, como es el de la elección de autoridades en las instituciones de educación superior”.*

21. Agrega que *“[l]a elección de autoridades en las instituciones de educación superior, si bien, no puede ser considerada una elección popular, debe respetar el derecho a la igualdad de aquellas personas calificadas para participar en dicha elección. Sin embargo, los criterios que el legislador ha incorporado para calificar a los electores pueden ser válidos, si responden a las necesidades institucionales y de las especificidades del sistema de educación superior, pero evidentemente, no pueden vulnerar normas constitucionales”.*

22. Por lo que, solicitó que se deseche la demanda.

V. Consideraciones y fundamentos

23. Conforme quedó establecido, la accionante demanda la inconstitucionalidad del artículo 55 de la LOES en la frase *“[l]a elección de Rector o Rectora y Vicerrector o Vicerrectora de las universidades y escuelas politécnicas públicas se hará por votación universal, directa, secreta y obligatoria (...) de los y las estudiantes regulares legalmente matriculados a partir del segundo año de su carrera”*², argumentando que el hecho de limitar a que únicamente los estudiantes universitarios de segundo año en adelante voten en las elecciones de rector y vicerrector deviene en: (i) una distinción que discrimina a los estudiantes matriculados en primer año y (ii) una limitación inconstitucional de los derechos de participación de elegir y participar en asuntos de interés público de estos estudiantes.

²Es oportuno indicar que el régimen analizado aplica sólo respecto de las universidades y escuelas politécnicas públicas.

24. Por ello, esta Magistratura Constitucional analizará la presunta incompatibilidad de la norma, por el fondo, a la luz de los siguientes problemas jurídicos:

5.1. Sobre el derecho y principio a la igualdad y no discriminación

25. La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 11 (2), reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: “*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades*”. Por su parte, el artículo 66 (4) de la Constitución consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.
26. El derecho y principio a la igualdad y la no discriminación obligan al Estado y a todos sus órganos a erradicar, de *iure* y de *facto*, toda norma, actuación o práctica que genere, mantenga, favorezca o perpetúe desigualdad y discriminación, sin perjuicio de que puedan existir tratos diferenciados debidamente justificados de forma objetiva y razonable³.
27. En este sentido, se debe recordar que ningún derecho es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que no se encuentra prohibido el hecho de que el legislador establezca diferencias entre sujetos, siempre que la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable. Cabe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato⁴. En cambio, cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad⁵.
28. Cabe señalar que al verificarse que la distinción en este caso no surge de una categoría sospechosa o protegida, sino que se refiere solo al número de semestres cursados en la universidad por lo que se requiere un análisis de mera razonabilidad.
29. En lo que concierne a la configuración de un trato desigual, este Organismo Constitucional ha establecido que, para que este se configure se debe verificar la concurrencia de tres elementos: **(1) comparabilidad:** tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; **(2) la constatación de un trato diferente** por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente; y, **(3) la verificación del resultado**, por el trato diferenciado⁶.

³Al respecto, sobre el derecho a la igualdad y no discriminación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador. Véase las sentencias de 10-18-CN/19, 11-18-CN/19, 7-11-IA/19, 603-12-JP/19, 1894-10-JP/20, 751-15-EP/21, entre otras.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 55-16-IN/21 de 12 de mayo de 2021, párr. 33.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1-18-IN/21 de 08 de septiembre de 2021, párr. 30.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1-18-IN/21 de 08 de septiembre de 2021.

30. En este caso, se identifica que **existe comparabilidad (1)** entre aquellos estudiantes de primer año y aquellos de segundo año en adelante, pues ambos se encuentran, en principio, en semejantes condiciones al estar matriculados y cursando una carrera en una institución de educación superior.
31. En segundo lugar, se constata que **existe un trato diferenciado (2)** en función de que los estudiantes matriculados en primer año no se encuentran habilitados para votar dentro de las elecciones de primeras autoridades universitarias, mientras que los que están matriculados a partir de segundo año sí pueden hacerlo.
32. Tercero, con relación a la **(3) verificación del resultado** se debe recordar que este Organismo Constitucional ha sostenido reiteradamente que la diferencia es justificada cuando es objetiva y razonable y es discriminatoria cuando anula o disminuye el contenido de los derechos sin contar con proporcionalidad⁷. Entonces, es necesario determinar si se trata de una diferencia justificada o de una que discrimina. Para ello, esta Corte analizará si existe un criterio objetivo para realizar tal distinción y, de ser así, corresponderá realizar un test de proporcionalidad⁸.
33. Sobre la existencia de un **fin legítimo**⁹, los argumentos esgrimidos tanto por la Asamblea Nacional como por la Presidencia de la República del Ecuador evidencian que el criterio que justifica la distinción es precautelar el ejercicio de los derechos de participación, procurando que los estudiantes hábiles para votar en las elecciones de primeras autoridades puedan hacerlo de forma libre, informada y responsable sobre el destino de la comunidad universitaria.
34. Por lo antes señalado, esta Corte encuentra que el hecho de permitir que únicamente los estudiantes matriculados a partir del segundo año de una carrera puedan ejercer su derecho al voto persigue un objetivo razonable para precautelar que estos, al momento en que escojan las primeras autoridades universitarias, lo hagan con suficiente información, responsabilidad y una vez que pertenecen de forma estable a la institución educativa.
35. En función de las consideraciones señaladas, este Organismo Constitucional encuentra que el tratamiento diferenciado a estudiantes de primer año se encuentra justificado en un criterio objetivo y constitucionalmente válido. Por lo que se cumple con el análisis de mera razonabilidad y aunque no sería necesario continuar

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 48-16-IN/21 de 09 de junio de 2021, párr. 21

⁸ Este ser conforme a lo determinado en el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC: “*Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional*”.

⁹ Este implica que la medida adoptada tenga como horizonte el cumplimiento de un objetivo o meta prevista en la Constitución o que busque proteger derechos constitucionales. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-15-IN/21 de 07 de abril de 2021, párr. 32.

con el análisis, esta Corte evidenciará también el cumplimiento de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la norma¹⁰.

- 36.** Sobre la **idoneidad**¹¹ de la medida, se encuentra que esta logra materializar el fin perseguido pues dota a los estudiantes de un tiempo para que se afiancen a la comunidad universitaria; lo que conlleva, entre otras cosas, que estén de forma estable en la institución, que conozcan a las autoridades así como el funcionamiento administrativo y académico de la universidad, las posibles necesidades de los estudiantes y otros integrantes de la comunidad y proyecten cuáles son las políticas internas que, a su consideración, serían las mejores para el beneficio de la institución de educación superior.
- 37.** Así, se encuentra que la medida es adecuada para conseguir que las elecciones de las primeras autoridades universitarias tengan electores hábiles para discernir de forma libre, informada y responsable las mejores opciones en beneficio de su institución de educación superior.
- 38.** En todo caso, en este punto cabe destacar que esto no exime a las instituciones de educación superior públicas de adoptar un rol activo de promoción de la participación universitaria, de proveer de información suficiente a los electores y de aperturar suficientes espacios de discusión para que los candidatos presenten sus propuestas, para contribuir a la consecución del fin perseguido.
- 39.** En lo que concierne a la **necesidad de la medida**¹², esta Corte advierte que la norma no impone una limitación indefinida a los estudiantes para que elijan a las primeras autoridades universitarias. Por el contrario, establece una condición temporal, esto es, cumplir los requisitos académicos y reglamentarios para matricularse en segundo año. Así, una vez que se verifique tal condición serán aptos para constar en el padrón electoral y votar en dichos comicios. En tal virtud, al no haberse aportado por la parte accionante otras medidas menos restrictivas para la consecución del fin perseguido que esta Corte pueda considerar y dado el carácter temporal de la distinción, se puede concluir que la distinción cumple con el requisito de necesidad.
- 40.** Por último, la **proporcionalidad** implica efectuar un análisis sobre la existencia de un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional¹⁸. En el presente caso, para que la medida sujeta a análisis sea proporcional el beneficio alcanzado debe ser acorde al sacrificio provocado. En este caso, esta Corte evidencia que la distinción contenida en la norma no establece un perjuicio gravoso para los estudiantes y permite a los centros educativos tener suficientes electores con la

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 36-19-IN/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 33 y No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 31.

¹¹ Este conlleva a determinar su eficacia respecto al cumplimiento del fin perseguido. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 025-16-SIN-CC (Caso No. 0047-14-IN) de 6 de abril de 2016, pág. 12.

¹² Al respecto, corresponde verificar que la medida adoptada sea la menos restrictiva para el ejercicio del derecho. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 025-16-SIN-CC de 06 de abril de 2016, pág. 12

posibilidad de formular un voto libre, informado y razonado. De ahí que, a pesar de existir una distinción, se constata un debido equilibrio entre la protección de los derechos de los electores a que se les asegure la posibilidad de contar con un voto que permita elegir con la suficiente libertad y la imposibilidad de que los estudiantes de primer año voten en las elecciones de las primeras autoridades universitarias.

41. En adición, este Organismo Constitucional observa que la medida bajo análisis no imposibilita o impide que los estudiantes universitarios ejerzan otras formas de participación, como por ejemplo, ser parte de asambleas, participar en campañas, asociarse, entre otras. Por lo que se cumple con este requisito.
42. En función de lo señalado, la distinción para el ejercicio del sufragio en elecciones de primeras autoridades universitarias no es contraria al derecho a la igualdad y no discriminación previsto en los artículos 11 (2) y 66 (4) de la Constitución de la República del Ecuador.

5.2. Sobre los derechos de participación y a elegir

43. La accionante señala que los derechos a elegir y a participar en asuntos de interés público son limitados por el artículo 55 de la LOES, pues, a su decir, cualquier estudiante legalmente matriculado en una institución de educación superior debería estar autorizado a votar en elecciones de las primeras autoridades universitarias.
44. En su artículo 95, la Constitución, consagra la participación en asuntos de interés público como un auténtico derecho constitucional, cuya materialización se efectiviza en distintos espacios y a través de diversos mecanismos de participación directa e indirecta. Esta Corte destaca que los derechos de participación tienen como horizonte que los integrantes de la sociedad tomen parte protagónica en la elección de sus representantes y en la elaboración de la política gubernamental. Así, en el evento de que el conjunto de participantes en las decisiones públicas no coincida con el conjunto de afectados por ellas, podrían aparecer deficiencias a la legitimidad democrática. Ahora bien, en función de que existen varios derechos de participación y mecanismos a través de los cuales estos se materializan, se examinará la constitucionalidad del artículo 55 de la LOES respecto del derecho a elegir exclusivamente.
45. En tal rigor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (**Corte IDH**) estableció que para el ejercicio de los derechos políticos o de participación “*es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando los principios de igualdad y no discriminación*”.
46. Sumado a ello, cabe recordar que el ejercicio de los derechos de participación en asuntos de interés público no se agota exclusivamente con la elección de autoridades públicas, como erróneamente lo afirma la Asamblea Nacional en su contestación. Al respecto, esta Magistratura ha esclarecido que la dimensión constitucional del

derecho a participar en asuntos de interés público “*instituye también un ámbito mucho más amplio para la participación, el cual debe entenderse a partir de la pertenencia a una comunidad en la que se toman decisiones colectivas, como lo es la universitaria, y su respectivo autogobierno*”¹³. Además, ha contemplado que la participación protagónica de los ciudadanos en la sociedad “*ha privilegiado una forma de participación que acentúa el carácter comunitario en lugar del individual, razón por la cual su aplicación no podría excluir otros espacios de la vida en sociedad que son fundamentales para las personas, en particular cuando se toma decisiones que les puedan afectar. Este entendimiento es compatible con el modelo democrático que contempla la participación como derecho constitucional*”¹⁴.

47. En particular, el derecho a elegir y ser elegido, consagrado en los artículos 62 de la Constitución, tiene un carácter “*universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente*”.
48. Por otra parte, los artículos 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humano y 25 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, contempla la participación de la ciudadanía en una doble dimensión, ya sea como elector o candidato en “*elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (...)*”.
49. Al respecto, la Corte IDH, ha determinado que es posible establecer requisitos para el ejercicio de los derechos políticos. Así, en el caso Yatama vs. Nicaragua, la Corte señaló que “*la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones*”¹⁵.
50. Así pues, “[l]a restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo”¹⁶. En consecuencia, los Estados “*pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sea razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa*”¹⁷. En el mismo sentido, en el caso Castañeda Gutman vs. México, la Corte IDH explicó que es posible establecer “*requisitos de las personas titulares de los derechos deben cumplir para ejercerlos*”, siempre que no sean “*desproporcionados o irrazonables*”¹⁸.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-11-IN/20 de febrero de 2020, párr. 31 y 33.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 14-11-IN/20 de febrero de 2020, párr. 33.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia Yatama vs. Nicaragua, Excepciones, Fondo, Reparaciones y Costas de 23 de Junio de 2005, párr. 206.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*, párr. 207

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia Castañeda Gutman vs, México. Excepciones, Fondo, Reparaciones y Costas de 06 de agosto de 2008, párr. 155.

- 51.** En esta línea, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General No. 25 recordó que el derecho al voto *“sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho. No es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica. La afiliación a un partido no debe ser condición ni impedimento para votar”*¹⁹.
- 52.** Sin perjuicio de lo anterior, es oportuno distinguir que la capacidad que tienen los Estados, a través de sus legislaturas, para establecer requisitos para ejercer el sufragio en las elecciones de autoridades de elección popular tiene un mayor nivel de limitaciones que en otros asuntos de interés público, como en el caso de las elecciones de instituciones de educación superior.
- 53.** En el caso concreto, se identifica que la frase impugnada del artículo 55 de la LOES justamente fija un límite al derecho a votar y participar en la elección de primeras autoridades universitarias a los estudiantes matriculados en primer año de una institución de educación superior, por lo que corresponde determinar si la restricción es razonable.
- 54.** Ahora bien, como se argumentó en el problema jurídico previo, la limitación sujeta a análisis tiene una justificación constitucional objetiva puesto que procura que quienes estén habilitados para elegir a las primeras autoridades universitarias cuenten con elementos suficientes para poder hacerlo libre, informada y responsablemente una vez que los estudiantes estén asentados y afianzados en la comunidad universitaria.
- 55.** Además, esta limitación temporal está definida y limitada únicamente al primer año, por lo que no impide indefinidamente su participación durante su paso por la universidad.
- 56.** Por lo expuesto, bajo los parámetros analizados en el problema jurídico previo, este Organismo Constitucional observa que el hecho de no permitir la participación en elecciones de primeras autoridades universitarias a estudiantes de primer año es una limitación razonable y por tanto no afecta los derechos a elegir y ser elegido.

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:

¹⁹ Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 25 (La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, artículo 25). 57 periodo de sesiones, 2006.

Sentencia No. 14-21-IN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

1. Desestimar la acción de inconstitucionalidad **No. 14-21-IN**.
2. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.30
20:03:55 -05'00'

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 14-21-IN

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 43-20-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021.

CASO No. 43-20-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 06 de mayo de 2019. La Corte resuelve aceptar parcialmente la acción al encontrar un cumplimiento defectuoso de dos de las medidas ordenadas en la sentencia bajo examen.

I. Antecedentes procesales del proceso de origen

Acción de protección 1 (09201-2018-03568)

1. El 13 de septiembre de 2018, el señor Rodrigo Elías León Avegno, presentó una acción de protección en contra de la Orquesta Sinfónica de Guayaquil (en adelante la “OSG”) y del delegado provincial de la Procuraduría General del Estado¹.
2. El 09 de octubre de 2018, dentro del proceso N°. 09201-2018-03568, la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil, Provincia del Guayas (en adelante “**la Unidad Judicial**”), dictó sentencia, en la que resolvió: “*declarar sin lugar la acción de protección, dejando la vía libre al accionante, para que continúe en la vía ordinaria contenciosa administrativa, la tutela judicial efectiva de los derechos que se crea le fueren vulnerados por al accionado.*” El accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 06 de mayo de 2019, la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (en adelante “**la Sala**”), aceptó el recurso de apelación planteado por el accionante, revocando la sentencia subida en grado y declarando la vulneración de los derechos

¹ En su demanda manifestó que desde el año 2005 trabajó como instrumentista del violín II en la OSG y debido a su condición de discapacidad por tener el síndrome de Asperger, a partir del mes de abril del año 2017, recibió constantes críticas, segregación y persecución por parte del director de orquesta y sus directivos, por sus modos de expresarse, mirar, sentarse, actuar y sostener el violín que son diferentes a los otros músicos debido a su condición. Señaló que dichos comportamientos atentaron contra su integridad generando un ambiente de animadversión con sus compañeros y menoscabando su tranquilidad. Así también, indicó que mediante acción de personal No. 000225-OSG-2018 de 27 de junio del 2018 realizaron el cambio administrativo de instrumentalista II de violín a documentalista musical de la OSG lo que le ha generado inestabilidad laboral y deterioro en su salud. Por lo que alegó, que en su caso, se vulneraron los derechos de las personas con discapacidad a la atención prioritaria, el derecho al trabajo, a la igualdad y no discriminación.

constitucionales a la igualdad y a la no discriminación. “*Como medidas de reparación dispuso: 1.- La inmediata reincorporación del señor RODRIGO ELIAS LEON AVEGNO a sus funciones de Instrumentista de Violín II de la planta orquestal de la Sinfónica de Guayaquil. 2.- Como garantía de no repetición la Orquesta Sinfónica de Guayaquil planificará y efectuará charlas de capacitación sobre el trato a las personas con discapacidad conforme lo prevé la Constitución y la legislación vigente. 3.- La Orquesta Sinfónica de Guayaquil, capacitará al personal de la Dirección Artística y de Talento Humano en el respeto a los derechos humanos de las personas con discapacidad, en la atención prioritaria que deben recibir y en la aplicación de los procedimientos de apoyo a las actividades que realizan. 4.- La Defensoría del Pueblo deberá realizar el seguimiento del caso y en ejercicio de sus atribuciones, vigilará el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas.*”

4. El accionante y la parte accionada presentaron recursos de aclaración y ampliación, mismos que el 23 de mayo de 2019 fueron rechazados por improcedentes al “*no comprobarse el presupuesto legal de oscuridad o limitación para su admisión y eficacia*”.

Acción de protección 2 (09209-2019-01290)

5. El 05 de noviembre de 2018 (mientras se tramitaba la primera acción de protección), el inspector integral 5², Ab. Luis Alfredo Panchana Toral, dictó la resolución de destitución del señor Rodrigo Elías León Avegno por abandono injustificado del puesto por más de 3 días consecutivos (sumario administrativo No. 39025-GYE-2018).
6. El 15 de marzo de 2019, el señor Rodrigo Elías León Avegno presentó acción de protección en contra de la resolución de destitución expedida por el inspector de trabajo.
7. El 02 de abril del 2019, el juez de la Unidad Judicial Norte de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia resolvió la improcedencia de la acción. El accionante interpuso recurso de apelación.
8. El 02 de agosto de 2019, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas declaró la nulidad del sumario administrativo y ordenó el reintegro del accionante a sus funciones en la Orquesta Sinfónica de Guayaquil.³

² En calidad de inspector de trabajo.

³ En su parte resolutive dispuso: “*Siendo que este Tribunal de ninguna forma puede pronunciarse sobre el fondo del sumario administrativo, ni puede declararlo como no iniciado como es la pretensión del accionante en su recurso de aclaración, debiendo sustanciarse desde el punto de la nulidad declarada; asuntos de los cuales debe encargarse la autoridad sustanciadora del sumario administrativo, donde una vez saneado, las partes deberán hacer valer sus derechos si les asistieran. Independientemente de demás decisiones judiciales, pues a este Tribunal le corresponde sentenciar únicamente en base a las pretensiones de esta causa constitucional en la que se petitionó la nulidad del sumario administrativo, y lo demás son los efectos de esa nulidad. b).- Respecto de las disculpas públicas que debe ofrecer el Ministerio de Trabajo mediante la DIRECCIÓN REGIONAL DEL TRABAJO Y SERVICIO PÚBLICO DE*

De la acción de incumplimiento de la sentencia (Acción de protección 1)

9. El 11 de julio del 2019, la Unidad Judicial ofició a la OSG para que en el término de 5 días informe sobre el cumplimiento de la sentencia y dispuso a la Defensoría del Pueblo realizar el seguimiento y la verificación del cumplimiento de las medidas de reparación dictadas.
10. El 15 de julio de 2019, la OSG presentó informe de cumplimiento de la sentencia ante la Unidad Judicial.
11. El 22 de julio de 2019, la Unidad Judicial dispuso a la Coordinación General Defensorial Zonal 8 de la Defensoría del Pueblo (en adelante “**la Coordinación General Defensorial**”) que en el término de 5 días informe sobre el cumplimiento de las medidas de reparación.
12. El 17 de octubre de 2019, la Unidad Judicial ofició nuevamente a la Coordinación General Defensorial para que en el término de 5 días informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
13. El 06 de marzo de 2020, la Unidad Judicial señaló que el informe de verificación de cumplimiento de la Defensoría del Pueblo del Ecuador no se remitió al juez *aquo*, por lo que no pudo determinar si existe incumplimiento o cumplimiento parcial o total de parte del accionado. El 20 de junio de 2019, la Coordinación General Defensorial remitió otro informe y la Unidad Judicial otorgó 5 días hábiles para que amplíe el informe.
14. El 25 de junio de 2020, la Unidad Judicial señaló que en el informe de ampliación no se determina el cumplimiento o no de la sentencia, y concedió 5 días hábiles a la Coordinación General Defensorial para que informe sobre el cumplimiento de las medidas de reparación. La entidad requerida remitió el informe el 07 de julio de 2020.

GUAYAQUIL, las mismas no son por discriminación, sino por haber violado las garantías básicas del debido proceso, y la Seguridad Jurídica al ciudadano Rodrigo Elías León Avegno, por parte del funcionario de dicha cartera de Estado, Abg. Luis Alfredo Panchana Toral. c).- Respecto de la reparación económica que debe otorgar el Ministerio de Trabajo mediante la DIRECCIÓN REGIONAL DEL TRABAJO Y SERVICIO PÚBLICO DE GUAYAQUIL, es de determinar que esta es una de las pretensiones taxativas de la acción que nos ocupa, y siendo que el ciudadano Rodrigo Elías León Avegno fue separado de sus funciones por un sumario administrativo plagado de violaciones constitucionales, es el Ministerio de Trabajo el obligado a satisfacer los emolumentos dejados de percibir, pues una cosa es el reintegro de funciones, y otra cosa es la reparación por el lucro cesante respecto de las remuneraciones y demás beneficios sociales que dejó de percibir a causa de una resolución inconstitucional dictada por su funcionario Abg. Luis Alfredo Panchana Toral. Y las decisiones adoptadas en la sentencia son inamovibles.”

15. El 20 de julio de 2020, la Unidad Judicial concedió por última vez el término de 5 días hábiles a la Coordinación General Defensorial para que amplíe el contenido del informe.
16. El 04 de agosto de 2020, la Unidad Judicial de conformidad con el informe de ampliación de la Defensoría del Pueblo determinó que: (i) se cumplió la primera disposición de la sentencia pues el accionante fue reincorporado a la OSG el 06 de junio de 2019; (ii) se realizaron los talleres requeridos, cumpliéndose con la segunda y tercera disposición; y (iii) que se dio cumplimiento total de la sentencia de 06 de mayo de 2019 y dispuso el archivo de la causa.
17. El 02 de octubre de 2020, Rodrigo Elías León Avegno⁴ (en adelante “**el accionante**”), presentó acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, de 06 de mayo de 2019.
18. El 15 de junio de 2020, producto del sorteo electrónico automático correspondiente, la causa recayó en la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien el 10 de septiembre de 2021 avocó conocimiento y solicitó informes a la OSG, a la Unidad Judicial y a la Defensoría del Pueblo del Ecuador.
19. El 29 de septiembre de 2019, Freddy Echeverría Medina presentó amicus curiae en la causa.

II. Competencia

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

III. Fundamentos de las partes

a. De la acción y pretensión de la acción

21. El accionante alega que dentro de la fase de ejecución y seguimiento de la sentencia expedida dentro de la acción de protección 1 dictada por la Sala no se le notificaron las actuaciones realizadas por parte de la Defensoría del Pueblo ni tampoco se le corrió traslados de los informes, documentos y supuestos cumplimientos por parte de la OSG.

⁴ En su demanda señala que es una persona con discapacidad del 40% y que tiene carnet del Ministerio de Salud Pública.

22. Manifiesta que para su nuevo ingreso a la OSG se emitió la Acción de Personal 000261-UATH-OSG-2019 de 06 de junio de 2019, que se le entregó sin la documentación de soporte que verifique los procesos administrativos previos a su emisión.
23. Señala que la sentencia dispone la REINCORPORACIÓN “*es decir, regresar al estado antes de la VULNERACIÓN DE MIS DERECHOS CONSTITUCIONALES*”, por lo que, dicha incorporación debía darse bajo la misma partida presupuestaria, mismo sueldo, misma modalidad de nombramiento, misma antigüedad, estatus de servidor público de carrera, acceso al seguro social y volver a la situación laboral original. Sin embargo, alega que esto no ocurrió, puesto que la OSG realizó un ingreso. Manifiesta haber perdido su antigüedad⁵ y estatus de servidor público de carrera, e indica que no se realizó la liquidación ni el pago de haberes laborales. Alega que la OSG dio cumplimiento parcial de la sentencia.
24. Señala que ni él ni su hijo pudieron acceder de inmediato a sus terapias médicas, porque al haberse realizado un ingreso en vez de una reincorporación, por políticas del IESS, tuvieron que esperar 90 días y cumplir con el número de aportaciones mínimas para la utilización del seguro u otro beneficio⁶.
25. Indica que con motivo de la desvinculación hubo descuentos en los valores correspondientes a los pagos de décima tercera y décima cuarta remuneración correspondientes al periodo del año 2019. “*Es decir, se imputó a la víctima, la responsabilidad y la afectación de los valores correspondientes a este periodo de desvinculación laboral fruto de los actos de vulneración del derecho constitucional a la igualdad formal y material y no discriminación, afectando la economía de una familia que tiene dos miembros pertenecientes a un grupo de atención prioritaria, y que por esta circunstancia de vulnerabilidad requieren gastos adicionales para a los de una familia convencional (sic)*”.
26. Señala que casi a dos años de la determinación de la sentencia, aún la OSG no ha realizado ninguna gestión para que se lleve a cabo el procedimiento administrativo de reincorporación y la afectación a su antigüedad y el número de aportaciones continúa, teniendo incidencia en la jubilación, tratamientos médicos, quirúrgicos, historia laboral entre otros.
27. Respecto a las capacitaciones, señala que no se adjuntaron al juez *aquo* ni la planificación ni la ejecución de estas (periodos de tiempo, modo, lugar, temas, modos de notificaciones) y que las capacitaciones debían versar sobre el trato a las personas con discapacidad. Señala que la OSG ha realizado charlas de riesgo

⁵ Señala que en el Sistema Informático Integrado de Talento Humano del Ministerio de Trabajo consta su antigüedad solo desde el 06 de junio de 2019.

⁶ Indica que con la reincorporación el IESS habría dado la cobertura inmediatamente, mientras que en el caso de los ingresos (al ser reportado como nuevo trabajador) se tenía que esperar las aportaciones necesarias (las cuales ya tenía antes de la desvinculación) y que además, todos los aportes continuos se contabilizan desde cero en base a la fecha del nuevo ingreso.

psicosocial que no tienen relación con lo dispuesto en la sentencia, y que se refieren a una disposición del Ministerio de Trabajo publicada mediante Acuerdo Ministerial No. MDT-2017-0082 que prevé la creación obligatoria de un programa de prevención de riesgo psicosocial para las entidades del sector público.

28. Informa que para ello, la Orquesta contrató a una psicóloga e *“intenta inducir a error a las autoridades haciendo creer que la contratación de la sicóloga se realiza en cumplimiento de la sentencia, cuando evidentemente se la contrata para cumplir con un instrumento técnico, derivado del Ministerio de Trabajo (...)”*. Agrega que a las capacitaciones no asistieron los legitimados pasivos⁷ de la acción de protección.
29. Finalmente, manifiesta que la Defensoría del Pueblo a través de su Coordinadora Zonal 8 emitió un informe sin haber verificado en el Ministerio de Trabajo supuestas irregularidades respecto de la inasistencia de los legitimados pasivos a las capacitaciones y que el contenido de las capacitaciones no tenía relación con lo dispuesto en la sentencia por parte de la Sala.
30. Solicita que: (i) se sirva disponer el cumplimiento de la sentencia de 06 de mayo de 2019 (primera acción de protección); (ii) se dé lugar a una reparación económica en lo material e inmaterial; (iii) se proceda a la destitución de los funcionarios que fueron declarados vulneradores del derecho a la igualdad formal, material y no discriminación en el proceso de acción de protección.

b. De la Unidad Judicial

31. El 16 de septiembre de 2021, David Rufino Erazo Flores de Válgaz, en calidad de juez titular de la Unidad Judicial Norte 2 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil, remitió su informe de descargo.
32. El juez manifiesta que en providencias de 11 y 22 de julio y de 17 de octubre de 2019 dispuso a la Orquesta Sinfónica de Guayaquil y a la Defensoría del Pueblo informen sobre el cumplimiento de la sentencia de 06 de mayo de 2019. Señala que el accionante interpuso acción de incumplimiento de la sentencia, mientras la Unidad Judicial estaba a la espera del informe de la Defensoría del Pueblo, por lo cual, remitió el expediente a la Corte Constitucional mediante providencia de 6 de marzo de 2020.
33. Afirma que una vez recibido el informe de ampliación de seguimiento de cumplimiento de la sentencia por parte de la Coordinación General Defensorial de 29 de junio de 2020, se concluyó que la parte accionada ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de 06 de mayo de 2019 expedida por la Sala, por lo que dispuso su archivo mediante providencia de 04 de agosto de 2020.

⁷ Manifiesta que Dante Anzaolini (director de la Orquesta) y Carmen Roca (directora de talento humano), actualmente directora ejecutiva (E) no asistieron a las capacitaciones.

c. De la Orquesta Sinfónica de Guayaquil

34. Mediante informe de 28 de septiembre de 2021, Marjorie Natalia del Rocío Jara Jara, en calidad de directora ejecutiva (E) de la Orquesta Sinfónica de Guayaquil señala que es necesario aclarar que el accionante tiene dos procesos diferentes de acción de protección en contra de la entidad: 1) Acción de protección No. 09201-2018-03568 y 2) Acción de protección 09209-2019-01290.
35. Manifiesta que respecto de la sentencia cuyo incumplimiento se alega, la OSG reincorporó al accionante a la planta orquestal de manera inmediata y se coordinaron y desarrollaron los talleres en torno a la temática dispuesta con la vigilancia de la Defensoría del Pueblo.
36. Señala que la sentencia dispone la “reincorporación de funciones” y no “restitución del cargo” que son dos figuras con efectos jurídicos distintos. Al respecto, indica que se reincorporó en funciones al accionante mediante Acción de Personal No 000261-UATH-2019 de 6 de junio de 2019 con el mismo sueldo, partida y puesto de trabajo; sin embargo, se aduce que no se entregó la información de respaldo de los procesos administrativos previos, cuestión que no está establecido en la sentencia.
37. Alega que cuando se dicta la sentencia de 06 de mayo de 2019 y se ordena la reincorporación del demandante del puesto de bibliotecario al puesto de violinista II resulta inejecutable, puesto que había sido emitido un nuevo acto jurídico que destituía al demandante en su puesto de violinista II (con el sumario administrativo de destitución). Sin embargo, afirma que la OSG le reincorporó en funciones como violinista II por un acto discrecional de las autoridades en beneficio del accionante.
38. Aclara que si bien con la sentencia de 02 de agosto de 2019, la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas -dentro de la acción de protección 2 declaró nulo el sumario administrativo de 5 de noviembre de 2018, el accionante fue reincorporado mucho tiempo antes al cargo de violinista II. Adjuntan la resolución No. MF-SP-No. 0000014082 emitido por la Subsecretaria de Presupuestos del Ministerio de Economía y Finanzas donde se aprueba la reforma al distributivo de remuneraciones mensuales unificadas para el reingreso del accionante y el aviso de entrada al IESS.
39. Indica que en el sistema del IESS la única opción que otorga el sistema es el “reingreso” por lo que se procedió a dar el trámite para la incorporación del accionante a su puesto de trabajo. Señala que en la sentencia no se dispuso el pago de las aportaciones ni de las remuneraciones por los meses que el accionante estuvo destituido. Transcribe el artículo 23⁸ de la Ley Orgánica de Servicio Público y aclara

⁸ **Art. 23.-** *Derechos de las servidoras y los servidores públicos.- Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos:*

h) Ser restituidos en forma obligatoria, a sus cargos dentro del término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia o resolución, en caso de que la autoridad competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido; y, recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo

que el pago de remuneraciones de los servidores destituidos donde se declare nulo el acto administrativo de destitución *“está sujeto a que el juez jurisdiccional lo haya declarado en tal sentido mediante sentencia.”*

40. Manifiesta que se adjunta el CUR de pago de diciembre de 2019 donde se verifica el pago de liquidación de haberes laborales que reclama el servidor.
41. Respecto a las capacitaciones señala que la OSG contrató a una psicóloga clínica a efectos de organizar y llevar a cabo los talleres: 1) **“Resiliencia y discapacidad: Un Tándem hacia el crecimiento personal”** del 26 al 29 de agosto del 2019, en horario de 14h30 a 16h30.; 2) **“Las discapacidades y la salud mental”** del 09 al 12 de septiembre del 2019, en horario de 14h00 a 16h15. Taller dirigido al personal de la Dirección de Talento Humano y al director Titular del Área Artística de la Orquesta Sinfónica de Guayaquil; y 3) **“Medidas inclusivas: Personas con discapacidad y grupos prioritarios”**, del 14 al 18 de octubre del 2019.
42. Manifiesta que a dichos talleres se agrega también el taller⁹ 4) **“Normativa Jurídica de Grupos Prioritarios con énfasis en personas con discapacidad y trabajadores sustitutos”**, efectuado el 17 de junio del 2019, en horarios de 11h00 a 13h00, dictado por la socióloga Patricia Alexandra Quintana Contreras, especialista de grupos prioritarios de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Guayaquil del Ministerio de Trabajo.
43. Finalmente, señala que si bien el accionante indica que se habría incumplido la sentencia por no haberle dado a conocer la planificación y el contenido de las capacitaciones, aquello *“no se encuentra ordenado en sentencia, ni tampoco afecta a la pertinencia de los temas abordados”*.

3.4 De la Defensoría del Pueblo del Ecuador

44. A pesar de que fue debidamente notificada, la Defensoría del Pueblo no ha remitido informe a este Organismo.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

45. Con base en las consideraciones anotadas, le compete a esta Corte Constitucional pronunciarse respecto de si la sentencia dictada el 06 de mayo de 2019 por la Sala

impugnado, las remuneraciones que dejó de percibir, más los respectivos intereses durante el tiempo que duró el proceso judicial respectivo si el juez hubiere dispuesto el pago de remuneraciones, en el respectivo auto o sentencia se establecerá que deberán computarse descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo;

⁹ Señala que las temáticas abordadas en esta capacitación estuvieron relacionadas con: (i) atención a grupos prioritarios y qué es una discapacidad, (ii) garantizar la no discriminación; (iii) normas para calificación de sustitutos de personas con discapacidad; (iv) normativa para erradicar la discriminación en el ámbito laboral; (v) la prohibición de la terminación de la relación laboral de personas con VIH.

Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia, Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dictada dentro de la Acción de Protección 1, ha sido cumplida integralmente.

46. La sentencia, expresamente, resolvió lo siguiente:

“1.- La inmediata reincorporación del señor RODRIGO ELIAS LEON AVEGNO a sus funciones de Instrumentista de Violín II de la planta orquestal de la Sinfónica de Guayaquil.

2.- Como garantía de no repetición la Orquesta Sinfónica de Guayaquil planificará y efectuará charlas de capacitación sobre el trato a las personas con discapacidad conforme lo prevé la Constitución y la legislación vigente.

3.- La Orquesta Sinfónica de Guayaquil, capacitará al personal de la Dirección Artística y de Talento Humano en el respeto a los derechos humanos de las personas con discapacidad, en la atención prioritaria que deben recibir y en la aplicación de los procedimientos de apoyo a las actividades que realizan.

4.- La Defensoría del Pueblo deberá realizar el seguimiento del caso y en ejercicio de sus atribuciones, vigilará el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas. Conforme lo dispuesto en el numeral 5 del Art.86 de la Constitución Política de la República del Ecuador, de ejecutoriarse esta resolución, remítase las copias pertinentes a la Corte Constitucional. Notifíquese y cúmplase. -”.

47. Esta Corte Constitucional observa que la decisión judicial referida plantea 3 medidas de reparación: **(i)** la inmediata reincorporación del accionante a sus funciones como instrumentalista de violín II; **(ii)** la planificación y realización de charlas de capacitación sobre el trato a las personas con discapacidad; y **(iii)** la capacitación al personal de la Dirección Artística y de Talento Humano en la atención prioritaria y aplicación de procedimientos de apoyo para las personas con discapacidad. Adicional a estas medidas, le ordena a la Defensoría del Pueblo la vigilancia del cumplimiento de la sentencia.

48. Sobre la primera medida de reparación, esta Corte verifica que a fojas 77 del expediente constitucional, a través de la Acción de Personal No.000261-UATH-OSG-2019 de 06 de junio de 2019, se reincorporó al accionante al puesto de Instrumentalista de Fila C-Violín II con una remuneración de USD 986.

49. El accionante alega que existiría cumplimiento parcial de la sentencia respecto a esta primera medida en virtud de que: **(i)** no se le habría notificado los documentos de respaldo de los procesos administrativos previos que verifiquen y respalden la emisión de la acción de personal y **(ii)** que no se realizó una reincorporación sino un ingreso, lo que ocasionó que pierda su antigüedad, estatus de servidor público de carrera, tuvo imposibilidad de acceder a las terapias del IESS para él y su hijo, e indicó que no se realizaron la liquidación ni el pago de haberes laborales ni de aportaciones.

- 50.** Al respecto, esta Corte verifica que en la parte resolutive de la sentencia cuyo cumplimiento se solicita no existe la disposición de los jueces, de que se remitan al accionante los documentos de los procesos administrativos que respalden el acto de reincorporación. Así también, a fojas 76 del expediente constitucional se coteja la Resolución MF-SP-No. 0000014082 de 26 de junio de 2019, suscrita por el Mgs. Ramiro Espinosa Espinosa, en calidad de director nacional (S) de Egresos Permanentes del Ministerio de Economía y Finanzas, por el cual se aprueba la reforma No. 000047422 al Distributivo de Remuneraciones Mensuales Unificados para la reincorporación del señor Rodrigo León al cargo de instrumentalista violinista II y se establece la remuneración de USD 986.
- 51.** Respecto de que al accionante no se le ha pagado haberes laborales dejados de percibir, que ha perdido antigüedad y no se han cancelado varias aportaciones al IESS, es necesario aclarar que al momento de presentar la **acción de protección 1** (13 de septiembre de 2018) el accionante se encontraba trabajando dentro de la OSG bajo la partida de documentalista musical y su pretensión en la demanda fue que lo regresen a su partida de Instrumentalista Violín II. En tal virtud, la sentencia de 06 de mayo de 2019, cuyo incumplimiento se demanda, no dispuso el pago de haberes laborales ni aportaciones dejadas de percibir, puesto que no resolvió sobre los asuntos relacionados con el proceso de destitución¹⁰.
- 52.** Analizado el expediente, se constata que estos cargos del accionante tienen relación con la sentencia de la **acción de protección 2** misma que hace referencia al proceso de destitución párrafo 5 *supra*, dictada el 02 de agosto de 2019 por la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial del Guayas. Esta sí declaró la nulidad del sumario administrativo, ordenó el reintegro del accionante a su cargo (esto corresponde a la OSG) y ordenó al Ministerio del Trabajo el pago de los *emolumentos dejados de percibir, la reparación por el lucro cesante respecto de las remuneraciones y demás beneficios sociales que dejó de percibir a causa de una resolución inconstitucional dictada*. No obstante, esta segunda sentencia no es objeto de revisión pues no fue demandado su cumplimiento.
- 53.** Por todo lo antes expuesto, se verifica que la medida de reparación **(i)** dictada por la sentencia de 06 de mayo de 2019 está cumplida.
- 54.** Con relación a las medidas de reparación **(ii)** y **(iii)** sobre la planificación y ejecución de charlas y capacitación al personal de la OSG sobre los derechos de las personas con discapacidad, en su informe de descargo la OSG señaló que se realizaron 3 charlas específicas: **1)** “Resiliencia y discapacidad: Un Tándem hacia el crecimiento personal” del 26 al 29 de agosto del 2019; **2)** “Las discapacidades y la salud mental” del 09 al 12 de septiembre del 2019 dirigido al personal de la Dirección de Talento Humano y al director titular del Área Artística de la OSG; y **3)**

¹⁰ Esta Corte ya ha señalado que no tiene la potestad mediante este tipo de acciones de modificar el contenido de sentencias y dictámenes constitucionales. Corte Constitucional, sentencias 17-11-IS/19, 55-13-IS/19.

“Medidas inclusivas: Personas con discapacidad y grupos prioritarios” del 14 al 18 de octubre del 2019. Así mismo, que se realizó el taller **4)** denominado: “Normativa Jurídica de Grupos Prioritarios con énfasis en personas con discapacidad y trabajadores sustitutos” efectuado el 17 de junio del 2019.

- 55.** No obstante, de la información proporcionada por la OSG no existe un documento que contenga la planificación o cronograma de las charlas y talleres de capacitación a realizarse al personal de la OSG. A fojas 62 y 63 del expediente constitucional, se encuentran dos certificados de capacitación emitidos por la sicóloga Ruth Cortés Levoyé de las charlas correspondientes a los numerales **1) y 2)** contenidas en el párrafo *supra* y se acompañan listados de firmas que no corresponden a las fechas señaladas por la OSG, por lo que, no es posible verificar su cumplimiento. Así mismo, respecto de los talleres **3) y 4)** no se adjunta documentos de respaldo de la realización de estos que permitan su real verificación.
- 56.** Finalmente, a fojas 74 del expediente constitucional se encuentra un cronograma de actividades donde se detallan 3 Charlas Informativas de RPS- Aplicación de los cuestionarios de RPS (10, 11,12 y 18 de junio de 2019) y la Socialización de los Resultados al personal y entrega de resultados con recomendaciones (26 de junio de 2019) que no hacen referencia al contenido de las charlas señaladas por la OSG en su informe ni tampoco se puede verificar que su contenido esté relacionado con lo dispuesto en la sentencia, pues no existen documentos de respaldo.
- 57.** Por lo antes expuesto, esta Corte estima que las medidas de reparación **(ii)** y **(iii)** no se encuentran adecuadamente cumplidas.
- 58.** Finalmente, respecto de la vigilancia ordenada a la Defensoría del Pueblo, esta Corte verifica de documentos contenidos en el expediente que la Unidad Judicial dictó 3 providencias solicitando a la Coordinación General Defensorial la remisión del informe de verificación del cumplimiento porque no lo realizó oportunamente, y mediante 3 providencias adicionales, solicitó la ampliación del informe, por carecer de elementos suficientes para declarar el cumplimiento o no de las medidas de reparación.
- 59.** En este sentido, la Corte hace un llamado de atención a la Coordinación General Defensorial por su falta de diligencia en el seguimiento del caso y en la entrega oportuna de los informes requeridos por la Unidad Judicial para verificar el cumplimiento de la sentencia de 06 de mayo de 2019.

Consideraciones adicionales

- 60.** Con fecha 27 de octubre de 2021, el accionante remite a este Organismo un escrito en el que afirma que existe reincidencia en acciones lesivas por parte de los legitimados activos y también la falta de seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo y del juez *aquo*. Solicita se revise si las medidas dictadas en la sentencia de la acción de protección No. 02201-2018-03568 son efectivas “y de considerarlo

puedan realizar las modificaciones a dichas medidas”, pues manifiesta que sigue trabajando en subordinación del director artístico, funcionario que habría cometido la vulneración de derechos y que sigue ejerciendo poder lesivo contra él.¹¹

61. Al respecto, este Organismo reitera que el objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas.¹² En este sentido, lo señalado en el párrafo *supra* no tiene relación con las medidas de reparación dispuestas en la sentencia cuyo incumplimiento se demanda y no corresponde a esta Corte pronunciarse al respecto¹³; no obstante, el accionante dispone de las vías procesales en la justicia constitucional para hacer valer tales pretensiones.
62. Finalmente, mediante escritos de 15 de junio de 2020 y 24 de julio de 2020, Simón Espinosa Cordero, de la Comisión Nacional Anticorrupción¹⁴ y Ramiro Rolando Beltrán solicitan adherirse a esta acción de cumplimiento; sin embargo, revisados sus escritos, se encuentra que estos hacen referencia a una demanda que habría sido presentada por Guido Montalvo para denunciar el incumplimiento de la sentencia No. 002-18-SIN-CC, respecto de la disposición al Estado para continuar con el financiamiento del 40% de los requerimientos del fondo de pensiones. En consecuencia, dado que los escritos presentados no tienen relación con la sentencia cuyo incumplimiento se demanda, este Organismo no se pronunciará al respecto; sin embargo remite a Secretaría General para que sean incorporados en el expediente respectivo.

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:

¹¹ En su escrito alega que la institución continúa realizando actos de discriminación contra su persona, en particular, solicitaron al Ministerio de Salud Pública la recalificación de su carné de discapacidad, y señala que el mismo se dio de baja mediante Oficio No. MSP-DND-2020-0002-O. Ante esto, alega que presentó otra acción de protección para “*continuar defendiéndome de esta persecución por parte de instituciones del Estado y abogados del servicio público*”, y mediante sentencia dentro de la causa 09572-2020-00797 se ordenó se vuelva a activar su carné. A su escrito agrega: **1)** a fojas 105-107, 110 y 111 del expediente constitucional, acciones de personal que contienen sanciones pecuniarias contra su persona, por supuestas faltas injustificadas al trabajo; **2)** a fojas 108 se incorpora un correo electrónico con la providencia de 21 de enero de 2020 de la Fiscalía General del Estado (por el presunto delito de discriminación contra el accionante) dentro de la investigación previa No. 0901011819100712 (112-2019); **3)** a fojas 112 el Memorando Nro. OSG-RELACIONES PUBLICAS-2021-0001-M de la relacionista pública de la OSG por presuntos actos de agresión verbal y falta de respeto por parte del director Artístico.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS/ 20 de 01 de abril de 2020, párr. 67.

¹³ Corte Constitucional, sentencias 17-11-IS/19, 55-13-IS/19.

¹⁴ Representada por los comisionados presentes: Germán Rodas Chaves, Marco Antonio Rodríguez, Alfredo Borja, Ramiro Beltrán, Enrique Galarza, Francisco Muñoz, Diego del Castillo, Juan Cuvi, Isabel Robalino y Patricio Albuja.

1. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento presentada.
2. **Declarar el cumplimiento defectuoso** de las medidas (ii) y (iii) establecidas en la sentencia de 06 de mayo de 2019.
3. Disponer que la Orquesta Sinfónica de Guayaquil ejecute adecuadamente las medidas (ii) y (iii) de reparación y para el efecto, en el **plazo máximo de 30 días** contados desde la notificación de la presente sentencia, remita al juzgado de origen una planificación de charlas y talleres para capacitación del personal de la entidad, en particular de la Dirección Artística y la Dirección de Talento Humano, sobre el trato a las personas con discapacidad conforme lo prevé la Constitución y la legislación vigente; sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad y la atención prioritaria que deben recibir; y, la aplicación de los procedimientos de apoyo a las actividades que realizan. Así mismo, en el **plazo máximo de 60 días** contados desde la entrega de la planificación, deberá ejecutar las charlas y capacitaciones y una vez vencido el término remitir al juzgado de origen los documentos de respaldo de las charlas y talleres realizados al personal de la OSG.
4. Realizar un llamado de atención a la Coordinación General Defensorial Zonal 8 de la Defensoría del Pueblo por su falta de diligencia en el seguimiento del caso y envío oportuno del informe de verificación de cumplimiento de las medidas de reparación dictadas en la sentencia de 06 de mayo de 2019.
5. Devolver el proceso al juzgado de origen a efectos de que continúe con la fase de ejecución de la sentencia hasta su ejecución integral.
6. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.30
20:03:20 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Sentencia No. 43-20-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021. - Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



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

CASO Nro. 43-20-IS

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 35-18-IS/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 24 de noviembre de 2021

CASO NO. 35-18-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte analiza la sentencia dictada el 28 de julio de 2012 por la jueza temporal primera de Garantías Penales de Tránsito de Pastaza y ratificada por los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, en el marco de una acción de protección. La Corte concluye que la sentencia ha sido cumplida integralmente.

I. Antecedentes procesales

1. El 15 de mayo de 2012, los señores Wilfrido Rigoberto Rodríguez Paredes y Marco Tulio Naveda Castro, por sus propios derechos, presentaron una acción de protección¹ contra el señor José Villafuerte Barrionuevo, en su calidad de representante legal de la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco”. La jueza temporal Primera de Garantías Penales de Tránsito de Pastaza, actualmente Unidad Judicial Penal de Pastaza, Dra. Sonia Cuenca Crespo (en adelante “**Unidad Judicial**”), resolvió el 28 de julio de 2012: i) aceptar la acción, ii) declarar la vulneración del derecho al trabajo y iii) reincorporar a los accionantes a la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No. 1”.
2. El 31 de julio de 2012, el señor José Vicente Villafuerte Barrionuevo interpuso recurso de apelación² contra la sentencia detallada en el párrafo que antecede. Los jueces de la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza resolvieron, el 13 de septiembre de 2012, rechazar el recurso de apelación interpuesto por el legitimado pasivo.
3. Los días 28 de diciembre de 2012, 14 de agosto de 2013, 20 de septiembre de 2013, 29 de diciembre de 2014 y 4 de mayo de 2018, los accionantes presentaron escritos ante la Unidad Judicial, a través de los cuales alegaron el incumplimiento de la sentencia constitucional y solicitaron a la prenombrada judicatura se dé

¹ Los señores Wilfrido Rigoberto Rodríguez Paredes y Marco Tulio Naveda Castro alegaron en su demanda, en lo principal, que el trámite de expulsión en calidad de socios de la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No. 1”, vulneró sus derechos consagrados en el artículo 33 de la Constitución de la República. La causa fue signada con el No. 16281-2014-0359 (2012-0051).

² La causa fue signada con el No. 16101-2012-0154.

cumplimiento de acuerdo a lo prescrito en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

4. El 10 de mayo de 2018, el Dr. Luis Miranda Chávez, juez de la Unidad Judicial, remitió a la Corte Constitucional su informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia constitucional, en el cual señala que se han agotado los medios posibles para lograr que la Agencia Nacional y Provincial de Tránsito y Ministerio de Transporte cumplan con la sentencia, esto es, la asignación de cupos a los legitimados activos.
5. En virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo el 29 de mayo de 2018, correspondió el conocimiento al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.
6. El 5 de febrero de 2019, fueron posesionados los actuales miembros de la Corte Constitucional. El 9 de julio de 2019, mediante sorteo en el Pleno del Organismo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
7. El 9 de septiembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No.1”, en el término de 5 días desde su notificación, presente su informe respecto del cumplimiento de la sentencia dictada dentro de la acción de protección, signada con el No. 16281-2014-0359.
8. El 21 de septiembre de 2021, el señor Jesús Vega Barros, abogado de la señora Jessica Estefanía Pilco Valdiviezo, en su calidad de gerente de la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No.1”, presentó ante la Corte Constitucional el informe requerido.

II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencia, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 436 número 9 de la Constitución de la República; y 162 al 165 de la LOGJCC.

III. Alegaciones de las partes

De los accionantes del proceso originario

10. Del expediente constitucional, se observa que mediante oficio presentado el 1 de abril de 2021 ante la Corte Constitucional, el señor Wilfrido Rigoberto Rodríguez Paredes, uno de los accionantes, mencionó que desde el año 2018 ha estado insistiendo en reiteradas ocasiones la ejecución de la sentencia dictada dentro de la acción de protección de la manera más favorable.

11. Adicionalmente, señaló que es una persona “... vulnerable y por tal [insisto] se despache de manera inmediata y con celeridad que estas causas se requieren en razón de mi edad avanzada actualmente incluso me encuentro delicado de salud, sumado a otras enfermedades resultado de mi avanzada edad (sic)...”.

Del Juez de la Unidad Judicial Penal de Pastaza

12. Del expediente constitucional consta el informe presentado el 10 de mayo de 2018 por el juez de la Unidad Judicial Penal de Pastaza, encargado de ejecutar la sentencia constitucional dictada en la acción de protección.
13. En el mencionado informe, el juez menciona:

Fui nombrado Juez de la Unidad Judicial Penal de Pastaza, designado mediante acción de personal No.-1840 (...), recibiendo el despacho de la Dra. Sonia Cuenca Crespo, Jueza Temporal del Juzgado de la Penal de Pastaza...

De fojas 126 comparece el legitimado pasivo (...) en la que da a conocer la reincorporación de los señores Wilfrido Rigoberto Rodríguez Paredes y Marco Tulio Naveda Castro, solicitando a la Agencia Nacional de Tránsito la creación de cupos para los dos nuevos socios, petición negada por el director del ANT, pretendiendo alegar el cumplimiento de la sentencia constitucional (...). Razón por la (sic) Juez Constitucional con fecha 25 de enero del 2013 a las 12h15 conmina al Gerente José Vicente Villafuerte Barrionuevo al cumplimiento de la sentencia, y la asignación de los cupos para las unidades de los legitimados pasivos bajo prevenciones legales (...)

No existió por lo menos la intención por parte de los directivos de la Cooperativa de Taxis y Camionetas "San Francisco Nro. 1" en cumplir con la sentencia constitucional pretendiendo asignarles a los legitimados activos la calidad de socios, pero sin reintegrar los cupos para sus unidades (...)

Es en este estado procesal que por primera ocasión se pone en conocimiento de la Dirección Provincial de Tránsito de Pastaza ANT la sentencia constitucional en copias certificadas de la acción de protección para que en coordinación con los representantes legales de la Cooperativa de Taxis como legitimado pasivo den cumplimiento a la sentencia constitucional que ordena la reparación integral de los derechos violados, entendiéndose de manera clara que deben ser reintegrados los cupos para que puedan ejercer su actividad laboral (...).

Por todas las gestiones encaminadas al cumplimiento de sentencia constitucional he recibido múltiples presiones internas y amenazas externas por funcionarios de la ANT de Pastaza quienes mediante oficio Nro. ANT-LJAPA-2014-1383, distinguen que la Agencia de Tránsito no fueron (sic) parte del proceso incrementalmente (sic) los cupos, refiriendo en términos descorteses que es una aberración jurídica que una tercera persona cumpla con una sentencia que no formó parte procesal, siendo inconstitucional el pedido de cumplimiento de sentencia, para terminar solicitándome se deje de requerir a la ANT el cumplimiento de la sentencia amenazando en forma textual con: " (...) nos veremos en la

obligación de presentar la queja respectiva al Consejo de la Judicatura, haciéndole conocer el particular para que se realicen las acciones correspondientes".

Como se podrá observar señores Jueces Constitucionales jamás se recibió respuesta alguna por parte de los Organismos Estatales que coadyuven al cumplimiento de la sentencia constitucional pese a las prevenciones legales recibiendo nuevamente negativas como la establecida en el oficio Nro.022DPTP-ANT-2014 ANT, en la que informan que las competencias fueron a la Empresa Pública de la Mancomunidad de Pastaza, verificándose la falta de lealtad procesal y siempre la desidia de cumplir con la sentencia constitucional lo que se resumen en que jamás se consideró administrativamente el incremento de cupos para los legitimados activos, siendo su actuación penalmente relevante adecuada al tipo penal contemplado en el Art. 282 Incumplimiento (sic)".

De la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No.1”

14. Del expediente constitucional, consta el informe presentado el 21 de septiembre de 2021 por la señora Jessica Estefanía Pilco Valdiviezo en su calidad de gerente de la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No.1”, en lo principal mencionó:

14.1 Que el 8 de agosto de 2014, presentó un informe a través de Secretaría General de la Corte Constitucional, con 53 hojas como anexos, en el que consta además el informe respecto de la denuncia propuesta por los señores Wilfrido Rodrigo Paredes y Marco Tulio Naveda Castro en contra de los dirigentes de la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No.1” por incumplimiento de sentencia. La Fiscalía Provincial de Pastaza solicitó el archivo de la investigación y el juez de la Unidad Judicial Penal en Pastaza ordenó el archivo.

14.2 Que la señora jueza de primer nivel al emitir su sentencia confundió la acción constitucional de protección con la vulneración de un derecho laboral, pues los legitimados activos nunca trabajaron para la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No.1”, por lo que en su calidad de socios de la Cooperativa no existe relación de dependencia.

14.3 Que la señora jueza expresó en su sentencia “*Reincorpórese a los accionantes inmediatamente a la Cooperativa de Taxis y Camionetas San Francisco No.1 ...*”.

14.4 Que nuestra representada acató las sentencias, tanto del juez de primer nivel como del segundo nivel, por lo que reincorporó inmediatamente a los legitimados activos en calidad de socios de la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No.1”.

14.5 Que se encuentra adjunto al proceso, en cuatro fojas útiles, los oficios remitidos a la Agencia Nacional de Tránsito, comunicando la reincorporación como socios a los señores Marco Tulio Naveda Castro y Wilfrido Rodríguez Paredes y la

solicitud de dos cupos. La Delegación Provincial de Tránsito de Pastaza comunicó mediante oficio de 9 de octubre de 2012, que la Agencia Nacional de Tránsito de Pastaza reconocía a los socios, quienes constan con permiso de operación pero que el incremento de cupos únicamente procede a partir de un estudio técnico que demuestre dicha necesidad “... y lamentablemente no es el caso”.

14.6 Que de la sentencia emitida, nunca se refiere a la reintegración inmediata de cupos, pero la secretaria del juzgado cambia el sentido de la sentencia, mediante oficio No. 0579-S-JPGPTP-2013, al señalar: “... *por existir una sentencia Constitucional en la cual se ordena la reintegración inmediata de los cupos a los legitimados activos a la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No. 1”, con domicilio en la ciudad de Puyo, cantón y provincia de Pastaza, por lo que, muy comedidamente, solicito a Usted, se dé el seguimiento respectivo, a fin de garantizar el fiel cumplimiento de lo dispuesto en sentencia”.*

IV. Decisión cuyo incumplimiento se demanda

15. La decisión cuyo incumplimiento se demanda es la sentencia dictada el 28 de julio de 2012 por la jueza de la Unidad Judicial, dentro del proceso de acción de protección No. 16281-2014-0359 (2012-0051). A continuación, se transcribe el texto correspondiente a la parte resolutive:

“ (...) acepta la presente acción de protección propuesta por los señores: Wilfrido Rigoberto Rodríguez Paredes y Marco Tulio Naveda Castro, en contra de José Vicente Villafuerte Barrionuevo, en vista de haber vulnerado el derecho constitucional al trabajo establecido en el Art.33 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los Arts. 2,3 y 79 del Código de Trabajo Vigente, siendo que la resolución interna no fue conocida ni emitida por autoridad competente, no existiendo suficiente motivación, siendo dicho acto ilegalmente emitido. Reincorpórese a los accionantes inmediatamente a la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco Nro 1” con domicilio en la ciudad del Puyo, cantón y provincia de Pastaza. Sin costas ni honorarios”.

V. Análisis del caso

16. La Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución, tiene entre otras competencias el “*conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales*”, esto como parte de la amplia esfera del control constitucional que esta Corte ejerce. En este sentido, cuando una sentencia de naturaleza constitucional no se haya cumplido de manera efectiva e integral, la Corte, a través de los mecanismos que la Constitución determina podrá ordenar y hacer ejecutar el cumplimiento de las sentencias emitidas en procesos de garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales y para ello adoptará todas las medidas que considere pertinentes. Ello, pues la Corte

Constitucional se encuentra facultada para declarar el incumplimiento, sancionar a los responsables y a conminar reparaciones.

17. Corresponde en primer lugar, identificar al destinatario responsable del cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia en cuestión, el cual se aprecia de manera clara que es la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No. 1”. De igual manera, corresponde identificar a la autoridad judicial a cargo de la ejecución de la sentencia cuyo cumplimiento se demanda. En el presente caso, se observa que la autoridad judicial era la Dra. Sonia Cuenca Crespo, jueza temporal Primera de Garantías Penales de Tránsito con sede en el cantón de Pastaza y posteriormente el juez Luis Miranda Chávez.
18. Una vez identificada la entidad obligada al cumplimiento de la sentencia exigida, corresponde analizar las obligaciones a cumplirse, que en el presente caso se concretan en la reincorporación de los señores Wilfrido Rigoberto Rodríguez Paredes y Marco Tulio Naveda Castro a la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No. 1”.
19. La Corte ha establecido que el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas³. Identificada al detalle que ha sido la obligación ordenada en la sentencia dictada el 28 de julio de 2012 dentro de la acción de protección, se procede a verificar si esta fue cumplida, a la luz de la documentación proporcionada por las partes procesales que consta en el expediente constitucional de la causa No. 35-18-IS.
20. Según obra del expediente, la parte accionada ha presentado copias certificadas de lo siguiente:
 - 20.1 Acta No. 136, correspondiente a la sesión de los miembros del Consejo de Administración de la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No. 1”, de fecha 17 de septiembre de 2012, en el que consta en el tercer orden del día “*Análisis y resolución de la sentencia en segunda instancia de la Corte Suprema de Justicia (sic) de los señores Wilfrido Rodríguez y Marco Naveda*”.
 - 20.2 Oficios Nos. 62-CTSF-12 y 61-CTSF-12, de fechas 18 de septiembre de 2012, suscritos por el señor José Villafuerte, en calidad de gerente de la Cooperativa de Taxis y Camionetas “San Francisco No. 1”, mediante el cual se comunicó a los señores Marco Naveda y Wilfrido Rodríguez, respectivamente, que en sesión del Consejo de Administración resolvieron dar cumplimiento de la sentencia y reincorporarlos como socios de la Cooperativa con los deberes y derechos establecidos en los estatutos y reglamentos internos.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS/20, párr. 67.

- 20.3** Oficio No. 63-CTSF-12 de fecha 19 de septiembre de 2012, suscrito por el señor José Villafuerte, dirigido al ingeniero Estuardo Ávalos, responsable de la Unidad Administrativa de la Agencia Nacional de Tránsito de Pastaza, mediante el cual se comunica que los señores Wilfrido Rigoberto Rodríguez Paredes y Marco Tulio Naveda Castro “*se reincorporan a la Cooperativa en calidad de Socios, motivo por el cual solicito dos cupos para los ya antes mencionados señores, cumpliremos con todos los requisitos de ley*”.
- 21.** Conforme a lo referido en el párrafo que antecede, este Organismo determina que lo dispuesto mediante sentencia 28 de julio de 2012 se cumplió, por lo tanto, no existe incumplimiento alguno.
- 22.** Por otro lado, la autoridad judicial alega que existe un incumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción, debido a que la Agencia Nacional de Tránsito de Pastaza no otorgó los cupos requeridos.
- 23.** Esta Corte ha reconocido que podrían existir medidas que deban satisfacerse a pesar de no estar determinadas expresamente en la parte resolutive de la decisión, siempre que guarden relación directa con el caso y que sean actos conducentes para el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia que se alega incumplida⁴, sin embargo, en el presente caso se observa que la sentencia cuyo cumplimiento se demanda no hace mención alguna sobre el otorgamiento de cupos. A pesar de ello, a través del presente proceso pretenden que la Corte Constitucional se pronuncie y disponga una medida que no fue analizada ni ordenada en la sentencia dictada el 28 de julio de 2012 por la Dra. Sonia Cuenca Crespo.
- 24.** Es preciso recalcar que este Organismo, en reiteradas ocasiones, ha señalado que deviene en improcedente una acción de incumplimiento en la cual solicite la ejecución de una medida que no fue incluida en la decisión constitucional cuestionada⁵.
- 25.** En razón de lo antedicho, esta Corte evidencia que ha existido un cumplimiento integral respecto a lo dispuesto en la sentencia dictada el 28 de julio de 2012 por la jueza temporal Primera de Garantías Penales de Tránsito de Pastaza, dentro de la acción de protección No. 16281-2014-0359 (2012-0051).

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:

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 16-17-IS/20, párr. 58.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 29-20-IS/20, párr. 64.

1. Desestimar la acción de incumplimiento de sentencia signada con el No. 35-18-IS.
2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.11.30
20:15:00 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 0035-18-IS

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 348-20-EP/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M. 24 de noviembre de 2021

CASO No. 348-20-EP

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

SENTENCIA

Tema: En la presente sentencia se analiza la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación en una sentencia de apelación emitida por el Tribunal Contencioso Electoral. La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección por haberse vulnerado tal garantía.

I. Antecedentes Procesales

1. El 22 de agosto de 2013, el señor Julio César Trujillo, presentó ante el Consejo Nacional Electoral, el pedido de consulta Popular con la pregunta: “¿Está usted de acuerdo con que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo?”.
2. El 26 de septiembre del 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, dentro del dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de la referida consulta popular, signada como causa No. 0002-13-CP, resolvió: “(...) Agréguese al expediente el escrito presentado con fecha 24 de septiembre del 2013 por el accionante, en lo principal esta Sala manifiesta que previo al cómputo del término contemplado en el inciso final del artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se debe cumplir con los requisitos formales de control previo de constitucionalidad en este tipo de acciones; entendiéndose que el mismo empieza a decurrir a partir del día siguiente a que el expediente se encuentre listo para la decisión de la Sala de Admisión conforme lo determina el artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, normativa que se encuentra vigente y es aplicable para la tramitación de todos procesos constitucionales conforme la certificación emitida por la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, de fecha 26 de septiembre de 2013 (...)”.
3. El 1 de octubre de 2013, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, mediante resolución No. PLE-CNE-4-1-10-2013 dispuso la entrega de formularios para recolectar las firmas de respaldo en favor de la pregunta: “¿Está usted de acuerdo con que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo ITT, conocido como bloque 43, indefinidamente bajo el subsuelo?”.

4. El 14 de octubre del 2013, mediante oficio No. 2203-SG-CNE-2013, el Secretario General del Consejo Nacional Electoral (E), procedió a entregar los formularios de recolección de firmas, indicando además que el número de firmas requerido equivalente al 5% de electores de acuerdo al registro electoral utilizado en las elecciones 2013, era de 583.324.
5. Mediante Resolución PLE-CNE-2-8-5-2014, de 8 de mayo del 2014, el Pleno del Consejo Nacional Electoral, resolvió: “(...) *Artículo 1.- Acoger el informe No. 213-CGAJ-CNE-2014, de 8 de mayo de 2014, de la Coordinadora General de Asesoría Jurídica; y, el informe No. 025-DNOP-CNE-2014, de 6 de mayo del 2014, del Coordinador Nacional Técnico de Procesos de Participación Política, doctor René Maugé Mosquera, de la Directora de Organizaciones Políticas, ingeniera Margarita Sarmientos, del Coordinador Nacional Técnico de Procesos Electorales, ingeniero Diego Tello Flores y del Coordinador General de Gestión Estratégica, Encargado, ingeniero Diego Chávez Rodríguez. Artículo 2.- Disponer al señor Secretario General (E), remita a la Corte Constitucional, junto con la petición de consulta popular planteada por el doctor Julio César Trujillo, el informe No. 025-DNOP-CNE-2014, del Coordinador Nacional Técnico de Procesos de Participación Política, doctor René Maugé Mosquera, de la Directora de Organizaciones Políticas, ingeniera Margarita Sarmiento, del Coordinador Nacional Técnico de Procesos Electorales, ingeniero Diego Tello flores y del Coordinador General de Gestión Estratégica, Encargado, ingeniero Diego Chávez Rodríguez, con sus respectivos anexos y el informe jurídico No. 213-CGAJ-CNE-2014, en los que se concluye que no se ha dado cumplimiento con el requerimiento de la legitimación democrática. (...)*”.
6. El 12 de mayo de 2014, el Secretario General del Consejo Nacional Electoral (E), notificó la Resolución Nro. PLE-CNE-2-8-5-2014, de 8 de mayo del 2014, al señor Julio César Trujillo, proponente de la Consulta Popular.
7. Posteriormente, los señores Julio César Trujillo Vásquez, Pablo Piedra Vivar y otros, impugnaron la Resolución Nro. PLE-CNE-2-8-5-2014, de 8 de mayo del 2014, emitida por el Pleno del Consejo Nacional Electoral. En su impugnación solicitaron: “(...) *1. Dejar sin efecto Resolución PLE-CNE-2-8-5-2014, por violar expresas normas constitucionales y legales. 2. Verificar la totalidad de las firmas presentadas por el colectivo Yasunidos, es decir cada una de los 856.704 registros presentados. 3. Garantizar en el número de procesos de verificación de firmas: a) Que los reglamentos sean adecuados, material y formalmente a la Constitución y la ley. b) Que se respete la voluntad de cada persona al plasmar sus nombres, apellidos, número de cédula y firma por sobre cuestiones formales, c) Que se transparenten los procedimientos durante toda la verificación, d) Que se realiza durante todo el procedimiento una veeduría de parte de los Yasunidos. 4. Entregar de inmediato los respaldos digitales debidamente organizados por lote y carpeta, de los formularios rechazados en las fases de indexación y verificación firma por firma. 5. Resguardar y notarizar los formularios físicos para evitar cualquier pérdida o destrucción de los*

mismos. 6. Permitir una auditoría al sistema informático utilizado para el proceso de verificación de firmas.”

- 8.** El 12 de junio de 2014, el Consejo Nacional Electoral, mediante resolución No. PLE-CNE-1-12-6-2014, resolvió aceptar parcialmente la impugnación interpuesta el colectivo YASUNIDOS en contra de la Resolución Nro. PLE-CNE-2-8-5-2014 emitida por el Pleno del Consejo del Consejo Nacional Electoral el 8 de mayo de 2014 y dispuso: “(...) *Artículo 3.- Disponer a la Coordinación Nacional Técnica de Procesos de las 9.353 firmas constantes en los 1.217 formularios que se han determinado como consistentes y que en primera instancia fueron rechazados; y, se sume al total de firmas válidas, establecidas en la resolución PLE-CNE-2-8-5-2014. Artículo 4.- Disponer al señor Secretario General (E), notifique al proponente de la Consulta Popular y a la Corte Constitucional con la presente resolución, con el número total de registros considerados válidos, dando a conocer que sumadas las 9.353. firmas a las 359.761, que fueron aceptadas como firmas válidas conforme a la Resolución PLE-CNE-2-8-5-2014, dan un total de 369-114 firmas válidas, por lo que, el proponente no ha dado cumplimiento con el requisito de la legitimación democrática, para la Consulta Popular”.*
- 9.** Mediante el oficio No. 0001275 de 13 de junio de 2014 se notifica a la Corte Constitucional la Resolución Nro. PLE-CNE-1-12-6-2014.
- 10.** El 8 de junio del 2014, el señor Julio César Trujillo, recurrió en apelación de la Resolución No. PLE-CNE-1-12-6-2014. El Tribunal Contencioso Electoral dentro del recurso de apelación interpuesto, resolvió: “*La Resolución PLE-CNE-1-12-6-2014 fue notificada en legal y debida forma al recurrente oficio No. 001274, suscrito por el Abg. Alex Guerra Troya, Secretario General del Consejo Nacional Electoral (E) (...) el recurso ordinario de apelación se interpondrá dentro del plazo de tres días, a contarse desde su fecha de apelación se interpondrá dentro del plazo de tres días, a contarse desde su fecha de notificación. El recurso ordinario de apelación interpuesto ante el Tribunal de notificación. El recurso ordinario de apelación, interpuesto ante el Tribunal Contencioso Electoral el día 18 de junio de 2014, conforme la razón sentada por el doctor Guillermo Falconí, Secretario General del Tribunal Contencioso Electoral (...) por tanto el presente recurso interpuesto a los cinco días contados a partir de la notificación de la resolución (...) de ahí la extemporaneidad de la pretensión del recurrente”.*
- 11.** El 1 de octubre de 2018, mediante oficio No. CPCCS-SG-2018-0695-Of, el Prosecretario encargado del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, Dr. Antonio Ricardo Navas Endara, puso en conocimiento del Consejo Nacional Electoral la Resolución No. PLE-CPCCS-T-O-100-06-09-2018 de 6 de diciembre del 2018, que en su artículo 1 resolvió: “*poner en conocimiento el informe de la Coordinación Técnica sobre las denuncias del Colectivo Yasunidos al Consejo Nacional Electoral, a fin de que se remita un pronunciamiento respecto del contenido del informe, previo a la Resolución del Pleno del CPCCS-T”.*

12. El Pleno del Consejo Nacional Electoral, mediante Resolución PLE-CNE-10-23-10-2018 resolvió: *"Artículo 1.- Realizar una auditoría independiente al proceso administrativo que se dio a la iniciativa de consulta popular presentada por el Colectivo Yasunidos (...)* Artículo 2.- *Nombrar una Comisión que se encargará de organizar y dirigir la auditoría independiente al proceso administrativo que se dio a la iniciativa de consulta popular presentada por el Colectivo Yasunidos (...)* Artículo 3.- *La comisión que realiza el proceso administrativo de auditoría tendrá las siguientes atribuciones: a) Realizar el reconocimiento del estado actual de los formularios entregados por el Colectivo Yasunidos el 12 de abril del 2014, con la presencia de un Notario (...)* b) *Emitir informes sobre el procedimiento de auditoría, de oficio o a petición de parte del Pleno de la del Consejo Nacional Electoral o de los veedores y veedoras acreditadas; c) Solicitar información a las áreas técnicas del Consejo Nacional Electoral cuando lo considere pertinente; d) Poner en conocimiento del Pleno del Consejo Nacional Electoral el informe final de la auditoría realizada al proceso administrativo que se dio a la iniciativa de consulta popular presentada por el Colectivo Yasunidos. Dicho informe deberá ser puesto en conocimiento del Pleno del Consejo Nacional Electoral en el término de 15 días desde la conformación de la comisión"*.
13. El 24 de octubre de 2018, mediante Resolución No. PLE-CNE-4-14-10-2018-T el Pleno del Consejo Nacional Electoral resolvió: *"Artículo 2.- Nombrar una Comisión que se encargará de organizar y dirigir la auditoría independiente al proceso administrativo que se dio a la iniciativa de consulta popular presentada por el Colectivo Yasunidos, la misma que estará conformada por: a) Abogado Diego Andrés Zambrano Álvarez, delegado del Pleno del Consejo Nacional Electoral; b) Doctora Claudia Storini, delegada de la Academia; c) Doctor Simón Espinosa Cordero , delegado de la comisión Nacional Anticorrupción"*.
14. El 7 de noviembre de 2018, la comisión de auditoría independiente presentó ante el Pleno del Consejo Nacional Electoral su informe, en el que se recomendó: *"extender el correspondiente certificado relativo al cumplimiento del número de firmas necesarias para la realización de la consulta popular promovida desde el Colectivo Yasunidos; y en consecuencia, se sugiere al Pleno del Consejo Nacional Electoral disponer que la pregunta que consta en los formularios sobre los cuales el Colectivo Yasunidos realizó la recolección de firmas, se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional que realice el correspondiente control previo de constitucionalidad, y dictamine lo que en derecho corresponda"*.
15. Mediante informe No. 0069-DNAJN-CNE-2018 de 15 de noviembre del 2018, la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral (E), recomendó al Pleno de dicho organismo que disponga que el informe de la Comisión sea remitido al CPCCS-T y a la Defensoría del Pueblo, el cual fue acogido por el Pleno del Consejo Nacional Electoral mediante Resolución No. PLE-CNE-10-15-11-2018-T.

16. Mediante Resolución PLE-CNE-10-15-11-2018-T, del 15 de noviembre de 2018, el Pleno del Consejo Nacional Electoral en su artículo 2 resolvió: *“Disponer a la señorita Secretaria General, remita copia certificada del informe No. 0069-DNAJN-CNE-2018 de 15 de noviembre de 2018 de la Directora Nacional Jurídica (E) y del informe de la Auditoría Independiente del Proceso Administrativo que se dio a la Iniciativa de Consulta Popular presentada por el Colectivo Yasunidos...”*.
17. Mediante Resolución PLE-CPCCS-T-E-318-20-03-2019 de 20 de marzo de 2019, el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social resolvió en su artículo 4: *“Exhortar a los consejeros y consejeras del Consejo Nacional Electoral para que se repare los derechos de participación de los ciudadanos que suscribieron los formularios correspondientes en apoyo a la iniciativa de consulta popular propuesta por el Colectivo Yasunidos, y se emita el informe favorable de cumplimiento de legitimidad democrática...”*.
18. Mediante informe No. 0277-DNAJ-CNE-2019 de 12 de noviembre de 2019 elaborado por la Directora Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral, se estableció: *“Del referido informe de la Comisión, se desprende que la situación actual no permite establecer un número cierto o aproximado de registros a considerarse debidamente válidos, pues dichas afirmaciones realizadas dentro del informe no permitieron determinar en forma clara y concisa la totalidad de las firmas de respaldo a la iniciativa de consulta popular, solicitada por el Colectivo Yasunidos”. En el mismo informe en el numeral 5.5 que establece: “Dar contestación al señor Pedro Bermeo representante del Colectivo Yasunidos por medio del presente informe...”*.
19. El 15 de noviembre de 2019, el Pleno del Consejo Nacional Electoral emitió la resolución No. PLE-CNE-1-15-11-2019, mediante la cual resolvió *“inadmitir por improcedente la solicitud presentada por el señor Pedro Bermeo Guarderas, para que se emita el certificado de cumplimiento de requisitos de legitimidad democrática a favor del “Colectivo Yasunidos” y se remita la documentación necesaria a la Corte Constitucional, a fin de que emita el dictamen previo de constitucionalidad”*.¹
20. El 21 de noviembre de 2019, los señores Esperanza Martínez Yáñez y Pedro Bermeo Guarderas, por sus propios derechos y en representación del Colectivo Yasunidos (en adelante “los accionantes”) recurrieron en apelación de la resolución del Pleno del

¹ La causa constitucional No. 348-20-EP guarda relación con la causa constitucional No. 2-13-CP, en esta última el tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformado por los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Marcelo Jaramillo Villa y Alfredo Ruíz Guzmán, decidió inadmitir la solicitud de dictamen previo y vinculante de constitucionalidad de convocatoria a consulta popular, al considerar que la iniciativa de consulta popular promovida por el colectivo Yasunidos no cumplía *“con el requisito de legitimación democrática”*. Lo expuesto hace notar que el procedimiento de consulta popular promovido por el colectivo Yasunidos estaba sujeto a las reglas de trámite vigentes con anterioridad al precedente constitucional establecido en el dictamen No. 3-19-CP/19 de 1 de agosto de 2019.

Consejo Nacional Electoral referida en el párrafo precedente. La competencia para el conocimiento del recurso de apelación se radicó ante el Tribunal Contencioso Electoral, siendo signada la causa con el número 888-2019-TCE.

21. El 21 de enero de 2020, el Tribunal Contencioso Electoral, mediante sentencia, decidió aceptar parcialmente el recurso de apelación de los accionantes y dispuso: “a) *Aceptar el recurso, en cuanto este Tribunal declara que el colectivo Yasunidos ostenta legitimación en los términos previstos en el artículo 244 inciso tercero del Código de la Democracia (...).* b) *Negar el presente recurso, respecto de la pretensión de que el Consejo Nacional Electoral otorgue el certificado de cumplimiento de legitimidad democrática en favor del colectivo Yasunidos, proponente de la consulta popular de iniciativa ciudadana, respecto de la pregunta: ‘¿Está usted de acuerdo en que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como Bloque 43, indefinidamente en el subsuelo?’.*”.
22. El 17 de febrero de 2020, los señores Esperanza Martínez Yáñez y Pedro Bermeo Guarderas presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación. De conformidad con el sorteo electrónico efectuado el 4 de marzo de 2020, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
23. El 16 de octubre de 2020, el tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, avocó conocimiento de la causa y resolvió admitirla. En el auto de admisión se requirió al Tribunal Contencioso Electoral, a fin de que presente su informe de descargo.
24. El 18 de noviembre de 2020 y el 4 de febrero de 2021, los accionantes solicitaron la alteración del orden cronológico de causas para que se atienda de forma prioritaria la presente acción extraordinaria de protección, señalando como argumentos, entre otros, las posibles afectaciones a pueblos indígenas en aislamiento voluntario en el bloque ITT. El pleno de la Corte Constitucional en sesión del 2 de junio de 2021 resolvió priorizar la causa No. 348-20-EP.

II. Competencia

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

III. Decisiones judiciales impugnadas

26. Conforme se desprende del acápite II del libelo de la demanda de los accionantes, el acto jurisdiccional impugnado corresponde a (i) la sentencia de apelación del 21 de

enero de 2020, emitida por el Tribunal Contencioso Electoral dentro de la causa No. 888-2019-TCE.

IV. Alegaciones de las partes

Del legitimado activo

27. Los accionantes alegan que se han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE); al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes (art. 76.1. CRE), de la motivación (Art. 76.7. 1. CRE), del derecho a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (art. 76. 7. c. CRE), y de presentar pruebas (art. 76.7.h. CRE); y, que se ha desconocido el principio de aplicación directa de la Constitución (art. 11.3. CRE).
28. En esta línea, dentro de su construcción argumentativa, los accionantes han sostenido, en lo principal que:
- a. Sobre la supuesta violación del derecho a la tutela judicial efectiva:
 - i. *“En el contenido del proceso de la causa 888-2019-TCE se detalle varios hechos y documentos públicos donde se reconocen varias violaciones a los derechos del Colectivo YASunidos: 1. Informe de la Comisión de Auditora constituida mediante resolución No. PLE-CNE-4-14-10-2018-T, y conformada por: el Abg. Diego Andrés Zambrano Álvarez, delegado del Pleno del Consejo Nacional Electoral Transitorio; la Dra. Claudia Storini, delegada de la Academia; y, Simón Espinosa Cordero, delegado de la Comisión Nacional Anticorrupción; 2. La Resolución PLE-CNE-10-15-11-2018-T, emitida por el pleno del CNE; 3. Resolución PLE-CPCCS-T-E-318-20-3-2019, emitida por el CPCCS-T. El Tribunal Contencioso Electoral decidió no tratar el fondo de estos hechos o documentos, por lo que no valoró ningún de esos documentos públicos. (...)”.*
 - b. En lo que atañe a la alegada violación del debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas y derechos de las partes:
 - i. *“Tomando en cuenta que los jueces del TCE son servidores públicos, y como tales les corresponde cumplir con uno de los deberes primordiales del Estado que está establecido en el Art. 3: Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos constitucionales; y también deben cumplir con lo dispuesto en el Art. 9 de la Constitución que establece que el deber más alto del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos constitucionales; (...). Al omitir los hechos y documentos públicos presentados por considerar que no tenían obligación de valorarlos, violaron el debido proceso, ya que no realizaron un examen apropiado de las alegaciones, argumentos y pruebas aducidas por las partes, como ha establecido debe suceder, según la Corte IDH para garantizar el debido proceso”.*
 - ii. *“En el presente caso los jueces del fallo de mayoría del TCE aplicaron incorrectamente las normas para poder subsumir adecuadamente los hechos a la norma constitucional y legal que ellos utilizaron y de manera incorrecta*

rechazaron la apelación, de manera parcial, prologando la violación de derechos del Colectivo YASunidos”.

c. Respecto a la aparente vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación:

i. *“En el presente caso, la falta de motivación es evidente. Los jueces de mayoría no tienen, en su argumentación, el cuidado de citar norma alguna para justificar su razonamiento y decisión. Desde la página 29 del fallo, a la 32, donde se contiene la supuesta argumentación a la decisión del TCE, no se menciona ninguna norma que sustenta su decisión. Se escogen determinados hechos a su conveniencia y sobre eso llegan a una conclusión, sin mencionar, menos explicar, la norma jurídica en la que fundamentan su decisión. Esto es una evidente falta de motivación en el presente caso, que viola nuestros derechos constitucionales”.*

ii. *“(…), como ya expresamos, llega a esa conclusión sin citar norma jurídica alguna en su razonamiento que va de la página 29 a la 32; llega a esa conclusión omitiendo analizar la normativa constitucional que establece por ejemplo el deber primordial del Estado de Garantizar los derechos de las personas (...). La decisión del TCE se vuelve completamente arbitraria al simplemente expresar que no existe fundamento legal alguno, sin sustentar esa decisión jurídicamente, explicando al “auditorio social” la razón por la que las pruebas presentadas y los argumentos esgrimidos no son aplicables”.*

d. En lo concerniente a la eventual violación del derecho al debido proceso en las garantías de los derechos a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, y de presentar pruebas:

i. *“Al borrar del razonamiento de su sentencia determinados hechos, o determinados documentos que sí se presentaron en el proceso, no tuvieron la necesidad de justificar adecuadamente la razón por la cual no son importantes en el proceso, o la razón por la cual no valoraron determinados documentos o la justificación de su valoración. Simplemente estos hechos y documentos desaparecen”.*

ii. *“Esto es exactamente lo que sucede en el fallo de mayoría del TCE. Si bien el fallo de mayoría tiene problemas propios de sus contenidos, éstos esconden determinados hechos y documentos, para simplemente no analizarlos, porque no les es conveniente a su argumento. Omiten mencionar, como ya lo hemos dichos, y por lo tanto analizar, justificar y motivar los efectos de: 1. Informe de la Comisión Auditora constituida mediante resolución No. PLE-CNE-4-14-10-2018-T, y conformada por: el Abg. Diego Andrés Zambrano Álvarez, delegado del Pleno del Consejo Nacional Electoral Transitorio; la Dra. Claudia Storini, delegada de la Academia; y, Simón Espinosa Cordero, delegado de la Comisión Nacional Anticorrupción; 2. La Resolución PLE-CNE-10-15-11-2018-T, emitida por el pleno del CNE”.*

29. Finalmente, con base en los argumentos transcritos, los accionantes pretenden que: *“1. Se declare la violación en los derechos constitucionales antes descritos, de manera*

particular el derecho a la tutela judicial efectiva, derecho al debido proceso, derechos a la defensa y otros derechos conexos. 2. Se repare integralmente las violaciones a los derechos del Colectivo YASunidos. 3. En el supuesto que la Corte Constitucionales no considere pronunciarse sobre los méritos del caso, que se conmine al TCE a que vuelva analizar el proceso y valores expresa y motivadamente el Informe de la Comisión Auditora constituida mediante resolución No. PLE-CNE-4-14-10-2018-T (...)”.

De la autoridad judicial demandada

30. El 11 de noviembre de 2020, el Dr. Arturo Cabrera Peñaherrera, presidente del Tribunal Contencioso Electoral, presentó el informe de descargo requerido, y en lo principal manifestó que: *“en virtud de que la decisión jurisdiccional expedida (...), no ha incurrido en vulneración de derecho constitucional alguno, nos ratificamos en su análisis y contenido íntegro, pues nuestra actuación ha sido apegada a la normativa jurídica que rige la materia electoral, garantizando la seguridad jurídica y tutela judicial efectiva de los derechos de los recurrentes”*

V. Análisis del caso

Imposibilidad de hacer un análisis de méritos

31. Del caso, en consideración de que los argumentos de la demanda, este Organismo considera prudente precisar que, para que la Corte Constitucional conozca el mérito del caso, deben concurrir los requisitos señalados en la sentencia 176-14-EP/19², especialmente que la controversia conocida en la acción extraordinaria de protección provenga de una garantía jurisdiccional, presupuesto que en el presente caso no se cumple, en tanto que la causa que se resolverá en la presente sentencia deriva de un proceso contencioso electoral.

Determinación de la problemática jurídica

32. De la transcripción de los argumentos de los accionantes se puede verificar que todas sus alegaciones comparten como núcleo argumentativo, el señalamiento de una aparente omisión por parte de la autoridad judicial demanda, de pronunciarse sobre algunas resoluciones emitidas por el Consejo Nacional Electoral, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, y una comisión auditora independiente, que habrían formado parte de los argumentos relevantes de su recurso de apelación.
33. Como evidencia de aquello se observa que, respecto a la alegación relativa a la tutela judicial efectiva, los accionantes mencionan que la autoridad judicial demandada no habría atendido *“varios hechos y documentos públicos donde se reconocen varias*

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19, párrafo 54 y ss.

violaciones a los derechos del Colectivo YASunidos” y detalla una serie de resoluciones de los organismos públicos precitados; por su parte, en lo atinente al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas, los accionantes afirman que los jueces del Tribunal Contencioso Electoral “Al omitir los hechos y documentos públicos presentados por considerar que no tenían obligación de valorarlos, violaron el debido proceso” y que estos, no subsumieron “adecuadamente los hechos a la norma constitucional y legal que ellos utilizaron y de manera incorrecta rechazaron la apelación”. Finalmente, en lo que concierne al debido proceso en las garantías de los derechos a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, y de presentar pruebas, los accionantes afirmaron que “Al borrar del razonamiento de su sentencia determinados hechos, o determinados documentos que sí se presentaron en el proceso, no tuvieron la necesidad de justificar adecuadamente la razón por la cual no son importantes en el proceso”. De lo expuesto se colige que los argumentos que los accionantes han esgrimido sobre los derechos en referencia, están dirigidos a parámetros y elementos de la motivación, como lo son la falta de congruencia, al no haberse aparentemente atendido argumentos relevantes de los accionantes; y en lo que respecta a la falta de una estructura motivacional mínima.

34. En consideración de aquello, el presente Organismo reconducirá las alegaciones de los accionantes y los abordará exclusivamente desde el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

Debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1. CRE)

35. El artículo 76, numeral 7, letra l) de la CRE establece que:

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...) 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. (...)”.

36. La Corte Constitucional en lo concerniente a esta garantía del debido proceso ha señalado que se encuentra configurada por un criterio rector que exige el cumplimiento de una estructura argumentativa mínimamente completa, integrada por dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente,³ que cumplan con las siguientes características:

(i) *“la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. Como ha sostenido la*

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 58.

Corte IDH, la referida fundamentación jurídica no puede consistir en “la mera enumeración de las normas que podrían resultar aplicables a los hechos o conductas”. O, en términos de la jurisprudencia de esta Corte, “[l]a motivación no puede limitarse a citar normas” y menos a “la mera enunciación inconexa [o “dispersa”] de normas jurídicas”, sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso”.

- (ii) *“la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, “la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]”, sino que, por el contrario, “los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [... si] no se analizan las pruebas”. En la misma dirección, la Corte IDH ha establecido que la motivación sobre los hechos no puede consistir en “la mera descripción de las actividades o diligencias [probatorias] realizadas”, sino que se debe: “exponer [...] el acervo probatorio aportado a los autos”, “mostrar que [...] el conjunto de pruebas ha sido analizado” y “permitir conocer cuáles son los hechos”. Sin embargo, hay casos donde la fundamentación fáctica 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”.⁴*

- 37.** En este sentido, se puede afirmar que una sentencia se encuentra suficientemente motivada cuando cumple con los dos requisitos antes analizados; por ende, cuando no cumple con esta estructura argumental mínima, las decisiones judiciales incurren en alguno de los tres tipos básicos de deficiencia motivacional: la inexistencia; la insuficiencia; y, la apariencia. Por lo que todo cargo de vulneración de la garantía de motivación puede corresponder a alguno de estos tipos básicos.⁵
- 38.** En lo que atañe a la apariencia motivacional, este Organismo ha manifestado que una argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexistente o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional. En la jurisprudencia de esta Corte, se han identificado los siguientes tipos de vicios motivacionales, aunque esta enumeración no debe entenderse como una tipología estricta ni cerrada: incoherencia; inatención; incongruencia; e, incomprendibilidad.
- 39.** De manera específica, hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones, generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho). Ahora bien, la incongruencia frente a las partes no

⁴ Ibidem, párr. 61.1 y 61.2.

⁵ Ibidem, párr. 65.

surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto. Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.⁶

40. En el caso *in examine*, los accionantes exponen dos argumentos sobre la supuesta falta de motivación de la decisión judicial que impugnan, a saber: (i) la falta de enunciación de normas en la justificación de la sentencia de apelación; y (ii) la omisión por parte de la autoridad judicial demandada de pronunciarse respecto a documentos emitidos por el Consejo Nacional Electoral, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, y una comisión auditora independiente que habrían formado parte de los argumentos relevantes contenidos en el recurso de apelación de los accionantes. Por ende, los accionantes alegan tanto el incumplimiento de una estructura argumental mínimamente suficiente, en lo relacionado con la premisa normativa; y la falta de congruencia frente a las partes de la sentencia.
41. (i) En lo que atañe a su primer cargo, los accionantes han mencionado que “[d]esde la página 29 del fallo, a la 32, donde se contiene la supuesta argumentación a la decisión del TCE, no se menciona ninguna norma que sustenta su decisión”.
42. En lo que atañe a este punto, este Organismo ha podido corroborar que la sentencia bajo análisis planteó dos problemas jurídicos para resolver: “1) ¿El “Colectivo Yasunidos” ha acreditado su legitimación como proponente de consulta popular en el bloque 43 del ITT?; y, 2) El Consejo Nacional Electoral está obligado a conferir certificación de legitimidad para la realización de consulta popular promovida por el Colectivo Yasunidos?”. Posterior a esto, pasó a resolver cada uno de los problemas jurídicos de la siguiente manera:
43. **Respecto al primer problema jurídico:** La sentencia inició haciendo un recuento de los elementos fácticos comprendido en el caso; luego, con base en el derecho a la libertad de asociación reconocido en el artículo 66.13 de la CRE, sostuvo que “[s]i bien el autodenominado “Colectivo Yasunidos” no ostenta personería jurídica que le acredite como una organización formalmente constituida, no es menos cierto que constituye un grupo humano, conformado por hombres y mujeres que comparten aspiraciones y objetivos afines”; para concluir que “la propuesta de consulta popular, que contiene la pregunta ‘¿Está usted de acuerdo en que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como Bloque 43, indefinidamente en el subsuelo?’, si bien fue presentada por el extinto doctor Julio Cesar Trujillo, siempre ha estado claro que lo hizo ‘en representación del Colectivo YASUNIDOS’, como queda demostrados de la abundante constancia procesal”.

⁶ Ibídem, párr. 85 y siguientes.

44. De lo examinado se desprende que la resolución de este primer problema jurídico cumplió con los parámetros mínimos de motivación exigidos por la CRE, en el sentido de que enunció normas (derecho a la libertad de asociación) y explicó la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso.
45. **Respecto al segundo problema jurídico:** La sentencia empieza con señalar que *“los recurrentes sostienen que el Consejo Nacional Electoral ‘no ha tratado, analizado ni se ha pronunciado’ respecto de la Resolución No. PLE-CPCSS-T-E-318-20-03-2019 del 20 de marzo de 2019 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio”; ante lo cual argumenta que “[d]el análisis de la referida resolución, corresponde precisar que si bien el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio pudo haber advertido vulneración de derechos en perjuicio del colectivo Yasunidos (...), no es menos cierto que en el ámbito jurídico procesal no es el organismo competente para declarar tal afectación de derechos, pues esta facultad es privativa de los órganos jurisdiccionales (...)”, a lo que añade, “[p]recisamente por ello, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio se limitó a ‘exhortar’ al Consejo Nacional Electoral a que otorgue al colectivo Yasunidos la certificación del cumplimiento de legitimidad democrática”; como fundamento jurídico de su razonamiento, la sentencia cita el artículo 226 de la CRE, referente al principio de legalidad en Derecho Público.*
46. En este mismo problema jurídico, la autoridad judicial demandada aborda la alegación de los accionantes sobre *“el presunto ‘incumplimiento’ de la sentencia expedida por el Tribunal Contencioso Electoral el 16 de septiembre de 2019, dentro del caso No. 531-2019-TCE”; frente a la cual sostuvo que “el referido fallo, emitido por este órgano jurisdiccional, si bien dispone que el Consejo Nacional Electoral atienda y dé respuesta a la petición formulada por el ciudadano Pedro Juan Bermeo Guarderas, en representación del colectivo Yasunidos, de ninguna manera el fallo judicial lleva implícita la orden para que la respuesta que dé el órgano administrativo electoral ‘sea favorable’”; y finalmente concluye que “los recurrente han debido activar la acción que expresamente prevé la Ley Orgánica Electoral y de Democracia (acción de queja), no siendo procedente que, mediante Recurso Ordinario de Apelación, este Tribunal declare tal presunto incumplimiento de una sentencia electoral”.*
47. De lo examinado, se desprende que la resolución del segundo problema jurídico cumplió con los parámetros mínimos de motivación exigidos por la CRE, en el sentido de que enunció normas (principio de legalidad y Código de la Democracia) y explicó la pertinencia de su aplicación a los hechos del caso.
48. Con motivo de lo expuesto, este Organismo niega la violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación con relación a la primera alegación de los accionantes, por cuanto ha podido verificarse que la resolución de los problemas jurídicos planteados por la autoridad judicial demandada si ha cumplido con la

enunciación de las normas en las cuales se fundó y la explicación de la pertinencia de su aplicación.

49. (ii) En lo que atañe a su segundo cargo, los accionantes indican que los jueces de alzada “[o]miten mencionar, como ya lo hemos dichos, y por lo tanto analizar, justificar y motivar los efectos de: 1. Informe de la Comisión Auditora constituida mediante resolución No. PLE-CNE-4-14-10-2018-T, y conformada por: el Abg. Diego Andrés Zambrano Álvarez, delegado del Pleno del Consejo Nacional Electoral Transitorio; la Dra. Claudia Storini, delegada de la Academia; y, Simón Espinosa Cordero, delegado de la Comisión Nacional Anticorrupción; 2. La Resolución PLE-CNE-10-15-11-2018-T, emitida por el pleno del CNE”. También hacen referencia a esta omisión con relación a la “3. Resolución PLE-CPCCS-T-E-318-20-3-2019, emitida por el CPCCS-T. El Tribunal Contencioso Electoral decidió no tratar el fondo de estos hechos o documentos, por lo que no valoró ningún de esos documentos públicos. (...)”.
50. En lo que comprende a este cargo, la Corte observa que, si bien la autoridad judicial demandada en la resolución de su sentencia ha recogido dentro de los antecedentes del caso y el acápite de “3.1. Argumentos de los Recurrentes”, los argumentos de los accionantes que demandan un pronunciamiento sobre las resoluciones precitadas del Consejo Nacional Electoral y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio; en la sentencia del Tribunal Contencioso Electoral únicamente se constata un pronunciamiento con relación a la Resolución No. PLE-CPCSS-T-E-318-20-03-2019 del 20 de marzo de 2019 del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, manifestando que aquella no era vinculante para los órganos jurisdiccionales con competencia en materia electoral.
51. En virtud de lo señalado, el hecho de que la autoridad judicial demandada haya omitido pronunciarse sobre el Informe de la Comisión Auditora constituida mediante resolución No. PLE-CNE-4-24-10-2018-T y la resolución PLE-CNE-10-15-11-2018-T, que fueron parte de los argumentos del recurso de apelación de los accionantes, tradujo un desconocimiento del principio de congruencia que debe obedecer toda motivación de una decisión judicial, y en consecuencia provocó una violación de dicho derecho. En esta línea, este Organismo resalta que los argumentos de los accionantes que dejaron de recibir una respuesta motivada constituían argumentos relevantes del recurso de aquellos, en la medida en que eran la base para sostener su pretensión de reconocimiento del requisito de legitimación democrática.
52. Sin perjuicio de esto, la Corte Constitucional aclara que el deber de las autoridades judiciales de cumplir con un principio de congruencia en la resolución de las causas sometidas a su conocimiento, no traduce el derecho de las partes procesales a recibir una respuesta favorable sobre sus pretensiones, sino únicamente el derecho a recibir un pronunciamiento sobre los argumentos relevantes que han expuesto como pretensiones, excepciones o como motivos de sus recursos, no obstante de que dicho pronunciamiento sea favorable o no.

- 53.** En este sentido, la Corte concluye que existió una violación del derecho al debido proceso en la garantía de motivación con respecto al segundo cargo de los accionantes, atinente a que la autoridad judicial demandada no se pronunció con relación a algunos de sus argumentos relevantes, lo que implica la reproducción de un vicio de incongruencia motivacional frente a las partes.

Consideraciones finales

Consultas populares

- 54.** La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha precisado que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.⁷
- 55.** En el mismo sentido, la Organización de Estados Americanos ha sostenido que son elementos esenciales de la democracia, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.⁸
- 56.** Al respecto, la Corte Constitucional considera pertinente enfatizar que la CRE ha reconocido entre los derechos de participación de las personas, el derecho a elegir y ser elegido, y ha recogido como un valor rector de la actividad pública ciudadana, al principio de participación democrática, que dispone que *“las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”* (art. 95 CRE).
- 57.** En esta línea, este Organismo reconoce que los procesos democráticos de consultas populares impulsados por iniciativas ciudadanas son mecanismos legítimos e idóneos para el ejercicio y la promoción de los derechos políticos de las personas, y el ejercicio de una democracia directa y comunitaria a la luz de la CRE.

⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 140.

⁸ Organización de los Estados Americanos. Carta Democrática Interamericana. Aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Periodo de Sesiones, artículo 3.

58. En consecuencia, esta Corte recuerda a los órganos de la función electoral su papel como garantes de la transparencia y el debido proceso en su dimensión administrativa y jurisdiccionales, en todos aquellos procedimientos y procesos democráticos sujetos a su organización, dirección y vigilancia, correspondientes o relacionados con aquellos que se ejercen a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía.
59. De manera particular, el derecho al debido proceso para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndums y revocatorias del mandato, de conformidad con la normativa especializada de la materia debe incluir al menos los siguientes parámetros: (i) el derecho de los interesados de ser notificados con el inicio de los procesos de verificación y validación de firmas; (ii) el derecho de los proponentes de acreditar delegados que acompañen, observen y supervisen los procesos de verificación y validación de firmas; (iii) el derecho de los interesados de estar presentes en todas las fases de verificación de respaldos; (iv) el derecho a expresar su inconformidad con la autenticidad o no de una firma y solicitar el criterio pericial; (v) el derecho a suscribir el reporte de cada jornada de trabajo y obtener una copia del mismo; (vi) el derecho a impugnar la veracidad del reporte de cada jornada de trabajo; (vii) el derecho de los ciudadanos a observar y formar veedurías durante todo el procedimiento de calificación y validación de firmas; (viii) el derecho a ser notificados y conocer de forma motivada la resolución con el resultado del proceso de calificación y validación de firmas; y (ix) el derecho a impugnar la resolución con el resultado del proceso de calificación y validación de firmas.⁹

Derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario

60. Los accionantes ha hecho conocer a este Organismo que *“Las personas que ingresan al bloque 43, dentro del Parque Nacional Yasuní, deben contar con una serie de vacunas, que evitan el contagio de enfermedades a estos pueblos, sin embargo, hasta el momento no existe ninguna vacuna disponible para la enfermedad SARS-CoV2 y los trabajos petroleros dentro del Yasuní no se han detenido”*, lo cual, afirman, expondría a los pueblos indígenas en aislamiento del sector, a contagiarse con estas *“enfermedades comunes del mundo occidental”*.
61. Frente a la situación específica descrita por los accionantes, esta Corte reconoce la vigencia de los derechos constitucionales principalmente a la salud, sin embargo, no observa una relación directa con la presente causa que amerite una resolución, teniendo en cuenta que la acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional excepcional que se puede ejercer en contra sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencias que tiene como finalidad la protección de los derechos constitucionales y, que, en el presente caso, tal labor está circunscrita a la

⁹ Reglamento para el ejercicio de la democracia directa a través de la iniciativa popular normativa, consultas populares, referéndum y revocatoria del mandato. Artículo 22-24.

impugnación de la sentencia de apelación del 21 de enero de 2020, emitida por el Tribunal Contencioso Electoral dentro de la causa No. 888-2019-TCE conforme a los cargos establecidos en el acápite IV de la presente sentencia.

62. Por otra parte, se recuerda a los accionantes que excepcionalmente, y cuando las acciones extraordinarias de protección provengan de garantías jurisdiccionales, esta Corte de oficio puede realizar un examen de mérito de los procesos de origen¹⁰; presupuestos que no se cumplen en la presente causa cuyo origen corresponde a un proceso contencioso electoral.

VI. Decisión

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

1. Aceptar la acción extraordinaria de protección **No. 348-20-EP**.
2. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, y dejar sin efecto la sentencia del 21 de enero de 2020 emitida por el Tribunal Contencioso Electoral.
3. Ordenar que mediante sorteo se designe una nueva conformación del Tribunal Contencioso Electoral, que resuelva el recurso de apelación presentado por los accionantes. Para la conformación de esta nueva conformación podrán intervenir los jueces suplentes del Tribunal Contencioso Electoral de conformidad con los artículos 63 y 66 de la Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador.¹¹

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 176-14-EP/19 del 16 de octubre de 2019: “...excepcionalmente y de oficio podría revisar lo decidido en el proceso originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (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, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo (...)”

¹¹ Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador. Art. 63.- (...). Existirán cinco suplentes que se renovarán de igual forma que las o los jueces principales. (...). Art. 66.- (...) El quórum necesario para adoptar decisiones jurisdiccionales, cuando sea el caso, será siempre de cinco juezas o jueces, lo que implica la obligación del voto a favor o en contra del proyecto de sentencia por todos y cada uno de las cinco juezas o jueces, que en caso de excusarse o ausentarse serán reemplazados por los suplentes. (...).

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.11.30
20:16:52 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021; el Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, no consigna su voto en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en sesión de 02 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



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

CASO Nro. 348-20-EP

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 47-19-IS/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021

CASO No. 47-19-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional rechaza la acción de incumplimiento planteada por Jimmy Alberto Calle García y Walter Agapito Gilces Demera, presidente y gerente de la “Unión de Cooperativas de Transporte Taxis de Manabí”, respectivamente, en contra de las resoluciones de medidas cautelares dictadas en el proceso No. 13337-2018-00835.

I. Antecedentes procesales

1. El 12 de julio de 2017, el señor José Oswaldo Bravo, como procurador común de un grupo de personas y gremios del cantón Manta¹, presentó una medida cautelar independiente en contra del Consorcio Tránsito Seguro de Manta “Transire” (en adelante el consorcio), empresa de telecomunicaciones a cargo de la administración de los foto radares y multas electrónicas, debido al contrato que mantiene dicha empresa con el Gobierno Autónomo Descentralizado de Manta; puesto que en un medio de comunicación se había indicado que desde el día 13 de julio de 2017 comenzaría el funcionamiento de los foto radares y la determinación de multas en la ciudad de Manta; pese a que el Consejo Municipal de la ciudad de Manta postergó el análisis y resolución de la ordenanza que regula y controla los límites de velocidad de los automotores que circulan en las vías de la circunscripción del cantón Manta hasta que se cuente con un informe de socialización del referido proyecto.
2. En tal sentido, la medida cautelar se presentó a fin de que “(...) se disponga la suspensión de los actos anunciados y la suspensión de toda multa o sanción administrativa o pecuniaria o de otro genero (sic) que se produzca a través de los fotoradares (sic) y sistemas electrónicos de la empresa Transire o cualquier otra que

¹El procurador común representaba a: José Oswaldo Bravo Villagómez, presidente de la Asamblea Ciudadana del cantón Manta; Francisco Cañarte García, presidente de la Cámara de Transporte Público y Derechos Humanos de la ciudad de Manta; Tito Márquez Cotera, presidente de la Asociación de Abogados de Manta, Jaime Moreira Basurto, presidente de la Federación de Taxis de Manta; Pedro Reyes Cedeño, presidente de la Unión de Barrios del cantón Manta; José Párraga Quijije, presidente de la Cooperativa de Taxis, Fomento Turístico; Rosa Arteaga Quijije, presidenta de la Asamblea Ciudadana de la Parroquia los Esteros; Carlos Gonzáles Mero, presidente de la Federación de Barrios de la Parroquia Los Esteros; Diego Intriago, gerente de la Cooperativa Fomento Turístico; Plutarco Bowen Salmon, presidente de la Asociación de Hoteleros; y otros ciudadanos como Ing. Mishel Barcia Medranda; María Cevallos Roig, presidenta de los Pequeños y Medianos Empresarios de Manta y Hugo Albán Padilla, presidente de la Unión Cantonal e Institucional del cantón Manta.

amenace con violar los derechos constitucionales de los ciudadanos y el sistema jurídico que regula a las municipalidades, así como las normas constitucionales”. Esta medida cautelar recayó en la Unidad Judicial Civil del cantón Manta bajo el No. 13337-2018-00835.

3. Ese mismo día, la jueza de la Unidad Judicial aceptó la medida cautelar y dispuso:

acatar lo resuelto por EL CONSEJO MUNICIPAL DE MANTA en sesión Ordinaria celebrada el día 09 de julio del 2018; esto es, la RESOLUCION No: 085-CMMM-09-07-2018 que resolvió: “...Postergar para una próxima sesión del concejo Municipal el análisis y aprobación en segundo y definitivo debate del Proyecto de ordenanza que regula y controla los límites de velocidad de los automotores que circulan en las vías de la circunscripción del cantón Manta hasta que se cuente con un informe de socialización del referido proyecto, el cual deberá ser remitido por la Dirección de Participación Ciudadana; dicha socialización contará con la intervención de la Dirección de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial; la Asamblea de Participación Ciudadana y los Señores Concejales del Cantón Manta; en consecuencia solicitar al Consorcio Tránsito Seguro Manta la suspensión del inicio de operaciones del Contrato Selección para la delegación a la iniciativa privada del servicio de gestión y control del tránsito y áreas de parqueo Tarifado de la ciudad de Manta por medios o dispositivos electrónicos...”, Esta postergación tendrá como duración hasta que el Consejo Municipal de Manta se pronuncie y resuelva sobre el Proyecto de ordenanza que regule y controle los límites de velocidad de los automotores que circulan en las vías de la circunscripción del cantón Manta. (sic)

4. El consorcio solicitó la revocatoria de la medida cautelar, misma que fue negada el 01 de agosto de 2018.
5. El 02 de agosto de 2018, el consorcio apeló la resolución de revocatoria. El 27 de septiembre de 2018, la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí (la Sala) aceptó parcialmente el recurso de apelación; por lo que, reformó la medida cautelar y:

(...) en estricta aplicación del principio de proporcionalidad analizado, precisando que se dispone la suspensión de la operación del sistema de registro, detención, notificación y sanciones de infracciones de tránsito de los automotores que circulan en la circunscripción del cantón Manta, a través de los dispositivos tecnológicos (FOTORRADARES), hasta que se cuente con la respectiva Ordenanza Municipal que Regule y Controle los Límites de Velocidad de los Automotores, en lo demás se estará a lo dispuesto en la medida cautelar venida en grado.

6. El consorcio solicitó ampliación de la resolución anterior. Adicionalmente, el consorcio había informado a esa judicatura que “(...) mediante Oficio No. O-USG&GD-PEGL-2018-No. 692 de fecha 02 de octubre del 2018, hace conocer al Eco. Jan Toislav Feraud REPRESENTANTE LEGAL CONSORCIO TRÁNSITO SEGURO MANTA, que mediante resolución No. 131-CMM-01-10-2018, aprobó en segundo y definitivo debate el Proyecto de Ordenanza que Regula los Límites de Velocidad de los automotores que circulan en las vías de la circunscripción del cantón Manta, se disponga el CESE DE

LA MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA, (Revocar), por cuanto se ha cumplido la obligación positiva” (énfasis en original); por lo que, el 12 de octubre de 2018, la Sala negó el pedido de ampliación; y respecto a la revocatoria de la medida mencionó que el pedido era improcedente debido a que la Sala perdió competencia para conocer de la revocatoria, esto debido a que el proceso regresó a la jueza de una Unidad Judicial.

7. El 09 de noviembre de 2018, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Manta, debido a la documentación ingresada por las autoridades del GAD de Manta, así como del consorcio, en la que se adjuntaba “*la Ordenanza que regula y controla los límites de velocidad de los automotores que circulan en las vías de la circunscripción del cantón Manta*”, dispuso el archivo de la medida cautelar ya que “*(...) por así haberlo justificado las partes que se ha dictado la respectiva Ordenanza que regula y controla los límites de velocidad de los automotores que circulan en las vías de la circunscripción del cantón Manta y la misma ha cumplido con lo dispuesto en el Art. 322 y 324 del COOTAD, es decir se ha cumplido con la ejecución de la resolución dictada por la SALA DE LO CIVIL DE LA CORTE PROVINCIAL DE MANABI*”.
8. El 08 de agosto de 2019, el señor Jimmy Alberto Calle García, presidente de la “*Unión de Cooperativas de Transporte Taxis de Manabí*” y Walter Agapito Gilces Demera, gerente de la “*Unión de Cooperativas de Transporte Taxis de Manabí*” y otros perjudicados² presentaron acción de incumplimiento de las resoluciones de medidas

² Gubert Alejandro Pilay Álava, Luis Teodoro Salcedo Castro, Ramón Cirilo García Pico, Luver Daniel Álvarez García, Ricardo Segundo Santana Pachay, Hernán Enrique Bravo Sánchez, Fredy Voltaire Holguín Briones, Walter Antonio Cedeño Pincay, Carlos Alberto Achundia Parrales, Robert Daniel Guillén Zambrano, Kevin Emilio Cevallos Zamora, Nery Eleuterio Bustamante, Pablo Yimi Santana Pachay, Patricio Alejandro Pilay Álvarez, Segundo Enrique Cedeño Alcívar, Jorge Raúl Delgado Safadi, Kléver Agustín Molina Moreira, José Laurentino Menéndez Arteaga, Hugo Bolívar Encalada Flores, José Antonio Vélez Rodríguez, María Alexandra Lucas Delgado, Luis Alfredo Vera Saavedra, López Franco José Gustavo, José Antonio Pincay Cedeño, Jhonathan Ricardo Pico Alonzo, Wilfrido Alexander López Barcia, Walter Oswaldo Peralta Hernández, Jelitza Fabiola Pico Alonzo, Danny Alexander Choez Castillo, Edison Roberto Aguaguña Chiliquinga, Genith Elvira Barreriro Vera, Jorge Gustavo Quijije Delgado, Oswaldo Emir Anchundia Alarcón, Diosa Aurora Cañate Calle, Ronald Fabián Pico Alonzo, Henry Heriberto Alvarado Pico, Dionicio Galo Flores Flores, Guido José Cedeño Reyes, Pablo Pedro León Barcia, Gilberto Galmides Vásquez Ponte, José Arturo Delgado Delgado, Byron Rafael Delgado Delgado, Rosa Fanny Delgado López, Ángel Rafael Chávez Marcillo, Carlos Rigoberto Pilligua Pilligua, Carlos Alberto Santana Santana, Tito Gabriel Pilligua Pilligua, Manuel Orlando Delgado Delgado, Pedro Oswaldo Lucas Pilligua, Carlos Alberto Pilligua Holguín, Carlos Daniel León Alvia, Daniel Alberto Delgado Pilligua, Mario Fabián Delgado Peña, Jorge Ricardo Cedeño Castro, Rosendo Aristides Pilligua Espinal, Nitón César Pilligua Pilligua, Carlos Antonio Macías Cevallos, Segundo Pedro Delgado Alvia, David Eugenio Delgado Alvia, Ángel Manuel Cevallos Alcívar, Daniel Alberto Quijije Lucas, Carlos Eduardo Delgado Peña, Issac Norberto Delgado Delgado, Bladimir Atilio Reyes Ponce, Kevin Michael Zambrano Barreiro, Diomedes Diógenes Pilligua Espinal, Julio César Chávez Mendoza, Cristóbal Colón Bailón Toro, Ramón Daniel Santos Montalván, Erwin Jacobo Domo Saltos, Marcos Tulio Muñoz Chica, Dilan Hermencio Bazurto Meza, Decsy Cistina Delgado Saltos, Édison Gabriel Mejía Zambrano, Jonathan Andrés Zambrano Rosado, Wilmer Arturo Sánchez Barreriro, Víctor Alejandro Reyes Maldonado, Rubén Jacinto Ochoa Ochoa, Hoover Iván Saltos Zambrano, Shirley Adriana García Mejía, Iraldo Eugenio Pinargote Martillo, Holger Antonio Anchundia Delgado, Rubén Alberto Álvarez Cevallos, Pedro José Leones Moreira, José Víctor Mero Alvia, Inda Mariela Peñarrieta Tuarez, Junior Argenis Delgado Baque, Jhon Alberto Alava Deceó, Ángel Boanergio Huerta, Byron Atahualpa Villamar Cedeño, Maximiliano Martín Tigua Rodríguez, Jazdison Dionicio Muñoz Vera, Gilma Ramona Cedeño Intriago,

Jorge Geovanny Torres Delgado, Telmo Albero Masapanta Alajo, Eleusito Lupercio Zambrano Mera, Bairon Fabricio Zambrano Vera, José Vicente Zambrano Bermúdez, Gustavo Gregorio Intriago Molina, Pedro Aníbal Mera Macías, Willian Cristóbal Zambrano Mantugano, Ramón Rosendo Santos Franco, Hermes Wilfrido López Mero, Olga Cecilia Pico Alonzo, Elena Yadira Soza García, José Vicente Anchundia Delgado, Klever Javier Alonso Mera, José Eduardo Bastidas, Bosco Enedino Bermello Murillo, Bertilda Maribel Bravo Arteaga, María Eugenia Narcisa Paladines Ugalde, Humberto Xavier Lucas Delgado, Colón Alciviades Carreño Véliz, Jhonny Arnaldo Briones Álava, José Damián Macías Mieles, Ángel Patricio Romero, Leodan Eucevio Castro Carrión, Jhonny Alejandro Falcones Vélez, Juan Miliciades Cedeño Alcívar, Byron Leonardo Calderón Pico, Berenice Amado Santana Alonso, Luis Vidal Olguín Anchundia, César Andrés Macías Cedeño, María Gabriela Ochoa Moreira, Jorge Alexander Alarcón Anchundia, Reinaldo Javier Ochoa Moreira, Rómulo Gonzalo Flores López, Arquímedes Ney Mera Palma, Carlos Fernando Vinuesa Castillo, Jhonny Javier Mera Briones, Jaime Eduardo Zambrano Véliz, Luis Felipe Delgado Fortis, Jhonny Alejandro Falcones Vélez, Richard Iván Pico Cedeño, Hugo Sebastián Villareal López, Ana Leonor Cevallos Menéndez, Fredy Evaristo López Delgado, Jorge Elias Chica Muñoz, Luis Alberto Macías Cevallos, Luis Diógenes Valle Zambrano, José Ramón Jaramillo Rodríguez, Hugo Tomás Lucas Delgado, Luis Ricardo Choez Alonzo, Darwin Fabricio Tuarez Bravo, Segundo Víctor Solórzano Briones, María Concepción Santos Muñoz, Carlos Enrique Pilligua Castro, Luis Fernando Valle Cevallos, Juan Carlos Moreira Barcia, Manuel Gregorio Achundia Delgado, Julio César Intriago Cornejo, Ramón Antonio Bravo Cevallos, Melba Karina Cool Molina, Milton Rolando Delgado Valencia, César Aníbal Chuqui Panchi, Daxy Magdalena Vera Ruiz, José Gonzalo Magias Mendoza, Benito Nicolás Cobeña García, Pedro Rubén Cobeña García, Pedro Rubén Solórzano Catagua, Nery Dimaco Cantos Aguayo, José Javier López López, Wilson Freddy Ordóñez Alarcón, Víctor Felipe Zambrano Velásquez, Jacinto Rodolfo Macías Álava, José Luis Quimi Murillo, Milton Rafael Borrero Zambrano, Tulio Humberto Sánchez Saltos, Danny Antonio Santander Rodríguez, Ángela Monserrate Álvarez Cedeño, José Michael Vera Palacio, Raúl Eduardo Cañarte Alvia, Pablo Xavier Arteaga Macías, Jaime Fernando Bello Macías, Édison Lenin Espinoza Suárez, Jandry Gabriel Zavala Rojas, Carlos Eduardo Patrón Muñoz, Santiago Enrique Ramírez Delgado, Segundo Guillermo Rosado Verduga, Segundo Nicolás Delgado López, Pedro Moisés Moreira Cedeño, Celestino Jerónimo Carrillo Robles, Santos Victoriano Pico Delgado, José Vicente Álvarez Cedeño, Olmedo Cristóbal Holguín Lucas, Manuel Eustorgio Pincay Flores, Julio Enrique Alvia López, Gabriel Antonio Loor Narváez, Eddi Ivar Moreira Solorzano, Jesús Dolores Anchundia Delgado, Gilberto Sabino López López, Edgar Efraín Zurita Robayo, Denny Solanda Valdivieso Mero, Katherine Johana Benavides Anchundia, Antonio Alfredo Lino Alvia, Juan Carlos Flores López, José Luis Rivera Laina, Ronald Jair Moreira Cedeño, Pancracio Aureliano Cedeño Coronel, Gladys Edita Villacís Franco, Édison Patricio Castro Granoble, Erick Javier Ruiz Peñafiel, María Concepción Pincay Ponce, Alfonso Agustín López Rivera, Jorge Humberto Palma Delgado, Ricardo Efrén Mero Santana, José Francisco Lucas Anchundia, María Celmira Escobar Pico, Betsy Maribel Delgado Bello, José Geovanny Zamora Quijije, Manuel Antonio Bravo Mera, José Ramiro Benavides Quisiguina, Amado Oswaldo Bravo Benítez, Édison Javier Mendoza Zambrano, Héctor Manuel Barrezueta López, Celio Ignacio Montalván Santos, Inocencio Porfirio Flores Flores, Nazareno Caicedo Tirso, Aura Ana Anchundia Anchundia, Darwin Geovanny Pillasagua Anchundia, Jonny Gastón Castro Moreira, Érika Monserrate Ordóñez Vélez, Santos Ramón Macías Vera, Willington Jacinto Macías Vera, Carlos Oswaldo Anchundia Carrillo, Raúl Vicente Andrade Chevez, Flavio Taurino Anchundia Anchundia, Mario Iván Paredes Castro, José Byron Delgado Plazarte, Anthony Jesús Alcívar Cantos, Carlos Noel Alcívar Cantos, Adolfo Fabricio Reyes Pinargote, Luis Alberto Valencia Zambrano, Christian Leonel Macías Zambrano, Ramón Roosvel García Mera, José Alex Macías Cevallos, Jorge Walter Mera Cevallos, José Luis Holguín Flores, Hugo Alfredo Mendoza Sánchez, Manuel Alcides López López, Helmir Juan Marcillo Zavala, Tobías Reinaldo Castro Bailón, Carlos Rubén Zambrano Navia, Wilson Stalin García Vélez, José Oswaldo Chávez Basurto, Arturo Oswaldo Aray Ponce, Eliécer Celestino García Ibarra, Édison Daniel Arteaga Cedeño, Jhonny José López Alvia, Ciro Francisco Barcia Delgado, Ángel Rafael Menéndez Alcívar, Ángel Nixon Sabando reina, José Alfredo Alvia Delgado, Edgar Leonel Pilligua Bailón, Efrén Calletano Arteaga Alcívar, Livingston Frecides García, Manuel Alejandro Flores López, Luis Fernando Párraga Pinoargote, Manuel Agustín Alvia López, Hernán Ramón Delgado García, Manuel Antonio Flores Anchundia, Blanca Nelly Barcia Holguín, Tito Nelo López García, Yimer Geovanny Arteaga Cedeño, José Gilberto Quijije Anchundia, Ramón Cristóbal Lucas

cautelares emitidas el 27 de septiembre del 2018, por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí y el 12 de julio de 2018 por la jueza de la Unidad Judicial con sede en la ciudad de Manta.

9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se sorteó la causa a la jueza Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento el 10 de noviembre de 2021, notificó a las partes procesales y solicitó un informe motivado al GAD Municipal de Manta; sin que hasta la fecha se haya presentado escrito alguno.

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.³

III. Fundamentos de la demanda y pretensiones

11. Los accionantes refieren que las citaciones con multas de los foto radares vulneran los derechos constitucionales al trabajo, debido proceso y a la libre circulación, ya que las *“multas que se cobran por este concepto demuestran el afán recaudatorio tanto del Municipio como de la empresa TRANSIRE; Empresa de Telecomunicaciones a cargo de la administración de las fotos radares y multas electrónicas de la ciudad de Manta”*.
12. Refieren que la Ordenanza que Regula y Controla los Límites de velocidad de los automotores que circulan en las vías de la circunscripción del cantón Manta, contiene fallas técnicas que no han sido consideradas.
13. Exponen que existe un cobro ilegal de multas que ha vulnerado sus derechos; y refieren que se cumplen todos los requisitos para la emisión de medidas cautelares contemplados en la Sentencia No. 034-13-SCN-CC; y solicitan el cumplimiento de la resolución dictada el 27 de septiembre de 2018 por la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí.

IV. Análisis del caso

Lucas, Ignacio Arturo Pin Delgado, María Jacinta Villavicencio Zambrano, Walter Vidal Lucas Delgado, Luis Gustavo Zambrano Mendoza, Richard Abdón Castro Peñafiel, Shirley Maricela Delgado López, Jaques David Barcia Santos, Rafael Abelardo Alcívar Zambrano, Jessica Alexandra Chuqui Masapanta, Carlos Rodolfo Pazmiño Zambrano, Jorge Francisco Alcívar Giler, Jesús Gregorio Pillasagua Alonzo, Carlos Eduardo Villamar Maldonado, Édison Fredy Moreira Arguello, Edwin Wellington Moreira Laz, Nancy Marlene Masapanta Alajo, Christian Fabricio Giler Santos, Freddi Pablo Lucas Quijije, Pedro Sebastián Anchundia Anchundia, Edwin Alexi Delgado Palma, Ciro Luis Lucas Delgado, Hermes Adolfo Baque Robles, Tarquino Homero Zambrano Alonzo, Santos Alfredo Intriago Zambrano, Eugenio Benito López Muñoz y Diego Armando Quiñonez Pincay.

³ Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

14. La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales constituye uno de los mecanismos de los que dispone la Corte Constitucional para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales, así como la materialización de las medidas dispuestas.⁴
15. En este caso, la Corte Constitucional observa que los accionantes persiguen el cumplimiento de una medida cautelar autónoma cuyo fundamento se relacionaba con la suspensión de la operación del sistema de registro, detención, notificación y sanciones de infracciones de tránsito de los automotores que circulan en la circunscripción del cantón Manta, a través de los dispositivos tecnológicos (FOTO RADARES), hasta que se cuente con la respectiva Ordenanza Municipal que Regule y Controle los Límites de Velocidad de los Automotores, resolución que debido a su cumplimiento fue archivada.
16. Al respecto, este Organismo manifiesta que las medidas cautelares, por su naturaleza provisional, no pueden ser -en principio- objeto de la acción de incumplimiento de sentencia.⁵ En este sentido, la resolución de 27 de septiembre de 2018, no es objeto de esta garantía y resulta improcedente su reclamo por vía de la acción de incumplimiento.
17. De otro lado, respecto a las alegaciones vinculadas a la presunta vulneración a derechos por la emisión de multas o la existencia de fallas técnicas en las Ordenanzas municipales, se debe indicar que existen mecanismos en el ordenamiento jurídico que pueden ser empleados por los accionantes a fin de que se tutelen los derechos presuntamente transgredidos.

V. Decisión

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

1. Rechazar por improcedente la acción de incumplimiento No. 47-19-IS.
2. Notifíquese y cúmplase.

⁴ Constitución, artículo 436 (9); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 162 al 165.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia N.º 61-12-IS/19, de 23 de octubre de 2019, párrafo 26. Ver también Sentencia 24-16-IS/21 de 02 de junio de 2021, párrafos 22-23 y Sentencia 41-16-IS/21 de 05 de mayo de 2021, párrafos 19-20.

Al respecto, se debe indicar que la ejecución de una medida cautelar o decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas no pueden ser objeto de dicha garantía jurisdiccional ante la Corte Constitucional en los términos del art. 436 (9) de la Constitución y artículo 163 de la LOGJCC salvo que la medida cautelar se encuentre inmersa en un caso de decisiones constitucionales contradictorias, situación que no se presenta en esta sentencia.

Sentencia No. 47-19-IS/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.11.30 20:16:24 -05'00'
Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

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



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

CASO Nro. 0047-19-IS

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 8-15-IS/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 24 de noviembre de 2021

CASO No. 8-15-IS

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia resuelve rechazar la acción de incumplimiento presentada por los señores Cesar Vargas, José Napoleón Puga Chavez, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Isidro Cando Rivera y José Pedro Lincango Collaguazo respecto de la Resolución No. 189-2000-TP dictada por el entonces Tribunal Constitucional, al verificarse que la sentencia No. 010-16-SIS-CC causó cosa juzgada.

I. Antecedentes

1.1. Antecedentes procesales de la Resolución No. 189-2000-TP.

1. El 09 de diciembre de 1999, los señores José Hugo Gordón Cazar, Rubén Quinaucho, María Beatriz Yasic Jaya, Edlia Melida Garay Urgilés y el señor Manuel Pachacama Cando, por sus propios derechos y en representación de la Cooperativa de Artesanos “El Batancito”, presentaron una acción de amparo constitucional en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Procuraduría General del Estado por la construcción de la terminal Río Coca de la ECOVÍA en un predio del cual los accionantes eran arrendatarios, en tal virtud, alegaron la vulneración a los derechos constitucionales al trabajo y a la propiedad¹.
2. Mediante sentencia de 03 de febrero de 2000, el Juzgado Quinto de Civil de Pichincha resolvió “*se desecha el Recurso de Amparo Constitucional propuesto por la Cooperativa de Artesanos ‘El Batancito’ representada por el Arq. Manuel Pachacama Cando. En consecuencia levántese la suspensión de obras ordenadas en providencia inicial*”². En contra de esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación³.

¹ La causa fue signada con el No. 17305-1999-1679 y correspondió su conocimiento al Juzgado Quinto de lo Civil de Pichincha.

² El juzgador dispuso en su primera providencia lo siguiente: “*Dispone la suspensión de cualquier acción actual o inminente que afecte o amenace los derechos protegidos, en el caso, se ordena la suspensión de la obra física, de destrucción de vías o construcción de obras de cualquier acto administrativo que realicen los demandados tendientes, a provocar el desalojo de los actores*”.

³ Durante la tramitación del recurso de apelación, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito inició un proceso de expropiación en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por un bien inmueble de su propiedad con número de predio 412316, con base en la declaratoria de utilidad pública emitida por el Concejo Metropolitano en sesión de 28 de enero de 2000. El conocimiento de esta causa correspondió al Juzgado Octavo de lo Civil de Pichincha y la misma se signó con el No. 203-2000 (actual 17308-2000-0203).

3. El Tribunal Constitucional, mediante Resolución No. 189-2000-TP, de 21 de noviembre de 2000, dictada dentro de la causa No. 136-2000-RA, resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la resolución del juez de instancia y conceder el amparo solicitado, para lo cual consideró lo siguiente:

Con posteridad mientras el proceso está en conocimiento de este Tribunal, sin esperar la resolución, el señor Alcalde y Procurador Síndico del Municipio de Quito demandan en base a la declaratoria de utilidad pública, ante el Juez Civil, la expropiación, consignan el valor que según el avalúo municipal tienen los terrenos y edificaciones y solicitan la inmediata desocupación del inmueble disponiendo el concurso de uno de los alguaciles del cantón. En la demanda -cuya copia consta en autos- los personeros municipales omiten la existencia de arrendadores (sic) y poseedores, la existencia del recurso de amparo y la Jueza Octava de lo Civil dispone la inmediata desocupación del lote objeto de este recurso. Para hacerlo fijan un avalúo de S/. 4.400,00 sucres el metro cuadrado.

(...)

Que, el Tribunal Constitucional no es competente para pronunciarse sobre la calidad misma de los actores y definir si éstos son propietarios, arrendatarios o poseedores, pero está facultado para velar porque no se violen las garantías consagradas en la Constitución Política de la República, en especial las de libertad de trabajo, derecho de propiedad, derecho al debido proceso;

Que, también es competente el Tribunal para pronunciarse sobre hechos que, producidos dentro del recurso de amparo, tiendan a desconocerlo o a burlarlo;

(...)

RESUELVE

1. Revocar la resolución del Juez de instancia y conceder el amparo solicitado.
 2. Comunicar esta resolución a la Jueza Octava de lo Civil de Pichincha, para los fines legales pertinentes.
 3. Devolver el expediente al inferior para los fines legales consiguientes.
4. Posteriormente, los señores Juan Velasco y Manuel Pachacama Cando ingresaron un escrito acusando que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito incumplió la resolución No. 189-2000-TP. En atención a este pedido, el 07 de agosto de 2001, el presidente del ex Tribunal Constitucional dictó un auto en el cual dispuso:

*[...] el Tribunal Constitucional considera que los artículos 55 y 58 de la Ley de Control Constitucional deben ser entendidos de manera integral y sistemática, en el sentido que corresponde al juez de instancia ante quien se interpuso la acción ordenar el cumplimiento de la decisión final en el trámite de amparo; y, que, en caso de incumplimiento de la resolución por parte de los obligados cuya consecuencia lógica es la indemnización de perjuicios al o los afectados, **corresponde al mismo juez, con competencia constitucional, ejercer las acciones indemnizatorias provenientes de tal incumplimiento tanto más si en el presente caso, como consta de la resolución de este Tribunal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, desacatando la suspensión dispuesta por el Juez, procedió a el (sic) desalojo, manteniendo luego la actitud de desacato frente a la resolución del Tribunal. [Énfasis añadido]***

5. El 12 de diciembre de 2014, los señores César Vargas, José Napoleón Puga Chavez, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Isidro Cando Rivera, José Pedro Lincango Collaguazo ingresan un escrito señalando “*Como El (sic) Juzgado Quinto de lo Civil de*

Pichincha no hace cumplir, el amparo constitucional y ha permitido que el IESS, continúe con todas sus atrocidades en nuestra contra, solicitamos que se llame la atención al Juez Quinto de lo Civil de Pichincha para que se haga cumplir nuestro recurso (sic) de amparo constitucional, y arbitrariedades con nosotros”.

1.2. Antecedentes procesales de la Resolución No. 1311-2007-RA.

6. Los señores César Vargas, Jorge Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo, José Isidro Cando Rivera, Luis Alonso Manzano Timibila y Victor Hugo Baez Ayala presentaron una acción de amparo constitucional en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debido a la construcción de la terminal Río Coca de la ECOVÍA en un predio en el cual los accionantes eran arrendatarios por más de 35 años y debido a que el IESS se negaba a mediar al respecto conforme se establece en el expediente No. 284-2007 del Centro de Mediación de la Función Judicial de Quito, en tal virtud solicitaron que se suspendan todas las acciones tendientes al desalojo propuestas por la Administración Zonal Norte y que se cancele la prohibición de enajenar con fines de utilidad pública y ocupación inmediata dispuesta por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito al Registrador de la Propiedad del Cantón Quito.
7. Mediante sentencia de 29 de agosto de 2007, el Juzgado Décimo Tercero de lo Penal de Pichincha resolvió negar el amparo constitucional. En contra de esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación.
8. La Segunda Sala de la Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, resolvió confirmar la resolución de primera instancia y en consecuencia negó el amparo constitucional considerando que:

Del estudio y análisis del proceso se observa claramente la inexistencia de la violación a los derechos constitucionales de los accionantes, no existe acto ilegítimo de autoridad pública, ni el daño grave e inminente del que hablan los recurrentes, toda vez que este proceso referentes (sic) a los ex terrenos de propiedad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para los cuales se ha establecido un Fideicomiso con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, (fojas 44 del proceso), datan de unos tres años atrás. El Municipio requiere de esos terrenos para extender el Terminal de los buses de la denominada ECOVÍA, obra que deviene en beneficio de toda la colectividad de la ciudad de Quito, que vería mejorada la situación del transporte de la urbe. De fojas 27 a 48 vltá, constan los documentos del peregrinar jurídico que han tenido los terrenos materia de este Amparo, por lo tanto los recurrentes como inquilinos de esos terrenos donde funcionaban sus negocios debieron haber tomado sus providencias para reubicar sus negocios, no se niega el derecho al trabajo, lo que se hace es pedir que se reubiquen en otro sitio y puedan seguir laborando, los intereses de los accionantes, no pueden afectar los de toda una colectividad.

9. El 08 de diciembre de 2014, el señor César Vargas, por sus propios y personales derechos y en calidad de socio de la “Cooperativa de Trabajadores Artesanales El Batancito” presentó un escrito en el cual solicitó:

Que el IESS, ha descatado, el cumplimiento del Amparo constitucional que nos cobija y nos protege y aprovechándose de ilegales sentencias, pretende desalojarnos de nuestros Lotes de terreno ubicados en el Sector El Batancito, por lo que solicitamos comedidamente se llame la atención al SEÑOR JUEZ QUINTO DE LO CIVIL DE PICHINCHA, para que haga cumplir este amparo constitucional.

1.3. Procedimiento ante la Corte Constitucional

- 10.** En sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 19 de febrero de 2015, se aprobó el informe contenido en el oficio No. 0057-STJ-I-CCE-2015 y en tal razón, se resolvió que con base en el escrito de 12 de diciembre de 2014, por el cual se acusaba el incumplimiento de la resolución del ex Tribunal Constitucional No. 189-2000-TP, dictada en la causa No. 136-2000-RA, se abra un expediente de acción de incumplimiento de sentencia que se signó con el No. 8-15-IS.
- 11.** El 20 de febrero de 2015, Jaime Pozo Chamorro, Secretario General de la Corte Constitucional, actuante, certificó que con relación a la causa No. 8-15-IS no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
- 12.** En sorteo llevado a efecto en sesión del Pleno de la Corte Constitucional de 04 de marzo de 2015, correspondiendo el conocimiento de la causa No. 8-15-IS a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.
- 13.** El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional. Debido al sorteo llevado a efecto en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 09 de julio de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 31 de agosto de 2021, avocó conocimiento de la misma, dispuso la notificación a las partes y ordenó a los jueces de los anteriores Juzgados Quinto y Octavo de lo Civil de Pichincha presenten un informe respecto al presunto incumplimiento de la resolución No. 189-2000-TP.
- 14.** El 07 y 15 de septiembre de 2021, los señores César Vargas, José Isidro Cando Rivera y Carlos Roberto Tipán Santillán ingresaron escritos.
- 15.** El 18 de octubre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito remitió el informe respecto al cumplimiento de la sentencia.

II. Competencia de la Corte Constitucional

- 16.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República; y, 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Pretensión y argumentos de las partes

1. Fundamentos y pretensión del accionante

17. En primer lugar, los accionantes señalan que el amparo constitucional fue presentado por el señor Manuel Pachacama Cando en representación de la Cooperativa de Artesanos “El Batancito”, *“por lo tanto quedó plenamente legitimado dicho recurso, y dicha actuación en favor de todos nosotros los socios”*.

18. Por otro lado, sostienen que:

No podemos seguir siendo víctimas del IESS, con sus actuaciones Judiciales (sic) ilegales, para desalojarnos, violando todos los principios de la seguridad Jurídica (sic) y el debido Proceso (sic) como en el caso de nuestro Compañero (sic) JOSE ISIDRO CANDO RIVERA Y LA PERSECUCION AL COMPAÑERO CESAR VARGAS, Y a los Otros (sic) señores JOSE NAPOLEON PUGA CHAVEZ, CARLOS ROBERTO TIPAN SANTILLAN Y HA (sic) PEDRO LINCANGO COLLAGUAZO por los lotes de terreno que están en nuestra posesión por más de treinta años consecutivos.

19. Finalmente, solicitan que se llame la atención al Juez Quinto de lo Civil de Pichincha y que se haga cumplir lo dispuesto en la resolución No. 189-2000-TP.

20. En el escrito de 07 de septiembre 2021, señalan que se ha violado *“nuestros derechos, a la Organización, al trabajo, al uso del Suelo, a la Actividad Artesanal, a la seguridad Jurídica (...) el principio de igualdad ante la Ley, igual porteccción ante la ley y no discriminación (sic)”*.

21. En el escrito de 15 de septiembre de 2021, sostienen que *“El Juez, no ha cumplido con hacer cumplir en su debido momento esta acción de amparo, ha dejado que el tiempo pase, que todas las cosas, queden ahí”*.

2. De la parte accionada

22. La jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito expone en su informe los antecedentes procesales del amparo constitucional No. 1679-RA-1999 (actual 17305-1999-1679).

23. En lo particular señala que:

Es necesario señalar que de fs. 400 del proceso consta la sentencia del Tribunal Distrital No. Uno de lo Contencioso Administrativo de la Segunda Sala, de fecha 28 de enero de 2002 que en su parte Resolutiva señala "...ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LEY, se rechaza la demanda y se declara válida la Resolución número 120 de 1 de febrero de 2000 por lo cual el Consejo Metropolitano de Quito declaró la utilidad pública de ocupación inmediata los predios de propiedad del IESS cuyo dominio le correspondió conforme los documentos agregados a

los autos. Sin costas - Notifíquese...". Esto dentro del Juicio de Expropiación que siguió el Municipio en contra del IEES, sobre los Inmuebles donde está asentada la Cooperativa EL BATANCITO.

IV. Cuestión previa

24. Este Organismo evidencia que el 02 de septiembre de 2013 los señores César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera presentaron acción de incumplimiento⁴ en los siguientes términos:

*2.- determinación de la norma sentencia. – No se ha dado cumplimiento, al recurso de Amparo Constitucional, **tramitado en el Juzgado Quinto de lo Civil de Pichincha**, y la Resolución del Pdte del Ex Tribunal de Garantías Constitucionales, resoluciones Nro. 005-2003-TC, Primera Sala del Ex tribunal Garantías Constitucionales, publicado en el registro Oficial Nro. 0036-2008AC, acción de Amparo Constitucional Nro. 0036-2008-RA. [Énfasis añadido]*

25. Posteriormente, con auto de 22 de julio de 2015, la ex jueza constitucional sustanciadora, Ruth Seni Pinoargote, requirió a los accionantes que precisen de manera clara cuál es el acto jurisdiccional del cual se acusa el incumplimiento.

26. Cumpliendo con lo dispuesto por la jueza sustanciadora, los accionantes presentaron un escrito el 29 de julio de 2015, en el que señalaron:

*Se violentaron todas las normas, se hizo caso omiso de las Garantías del Amparo Constitucional, que se tramitó en el Juzgado Quinto de lo Civil de Pichincha... El Juez Quinto de lo Civil de Pichincha en el amparo constitucional signado con el No. 1679-99-RA, no se cumplió con la disposición de fecha 15 de diciembre de 1999 - **Tampoco se acata la Resolución Nro. 189-2000-TP**. Dictado por el Tribunal Constitucional en que se concede el Amparo en favor de la Cooperativa de Artesanos EL BATANCITO. [Énfasis añadido]*

27. En la sustanciación de la causa comparecieron como legitimados pasivos: i.- Jueza de la Unidad Judicial de lo Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (Antiguo Juzgado Quinto de lo Civil Pichincha); ii.- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, iii.- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

28. Mediante sentencia No. 010-16-SIS-CC de 16 de marzo de 2016, el Pleno de la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

*Por todas las consideraciones expuestas y **evidenciándose que los señores César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera, no fueron los beneficiarios de la Resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso N.P 136-2000-RA que hoy demanda como incumplida y que más bien, sus acciones de amparo***

⁴ La causa fue signada con el número 53-13-IS.

constitucional fueron negadas en su momento oportuno tanto por el Juzgado Décimo Tercero de lo Penal de Pichincha y posteriormente, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la Resolución N.º 1311-2007-RA, se determina que no se configura el incumplimiento demandado por parte de los hoy accionantes.

Por tanto, esta Corte concluye que dentro del caso concreto no existe incumplimiento de la Resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el ex Tribunal Constitucional dentro del caso N.º 136-2000-RA, frente a lo cual la solicitud de los accionantes no es procedente. [Énfasis añadido]

29. De esta manera se evidencia un pronunciamiento previo de este Organismo con relación al cumplimiento de la resolución No. 189-2000-TP. En este punto, resulta necesario determinar una posible identidad entre la causa No. 8-15-IS y la causa No. 53-13-IS resuelta mediante sentencia de la Corte Constitucional No. 010-16-SIS-CC, de 16 de marzo de 2016, por lo cual, se realizará un análisis para dilucidar una posible identidad de sujeto, de hecho, de motivo o persecución y de materia, conforme se detalla a continuación:

Criterio	Causa 53-13-IS	Causa 8-15-IS
Identidad de sujeto	<p>Sujetos activos: César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera.</p> <p>Sujetos pasivos: Jueza de la Unidad Judicial de lo Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (Antiguo Juzgado Quinto de lo Civil Pichincha), Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.</p>	<p>Sujetos activos: César Vargas, Carlos Roberto Tipán Santillán, José Napoleón Puga Chávez, José Pedro Lincango Collaguazo y José Isidro Cando Rivera.</p> <p>Sujetos pasivos: Jueza de la Unidad Judicial de lo Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (Antiguo Juzgado Quinto de lo Civil Pichincha), Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.</p>
Identidad de hechos	<p>Supuesto incumplimiento de la Resolución N.º 189-2000-TP, dictada por el Tribunal Constitucional debido a que Municipio del Distrito Metropolitano de Quito continuaba con la construcción de la terminal Río Coca de la ECOVIA en predios donde los accionantes, en calidad de arrendatarios, desempeñaban sus actividades económicas.</p>	
Identidad de motivos de persecución	<p>Se declare el incumplimiento de la Resolución N.º 189-2000-TP, a efectos de detener actividades de construcción en los predios donde los accionantes, en</p>	

	calidad de arrendatarios, desempeñaban sus actividades económicas.
Identidad de Objeto	Se declare el incumplimiento de la Resolución No. 189-2000-TP, a través de garantía constitucional de acción de incumplimiento, sustanciada ante la Corte Constitucional.

*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional.

30. Con relación a lo anterior, esta Corte Constitucional en varias ocasiones ha determinado cuales son los elementos para establecer la existencia de cosa juzgada⁵, así en la sentencia 1638-13-EP/19, se pronunció en los siguientes términos:

*(...) la Corte Constitucional dentro de su línea jurisprudencial ha destacado la estrecha vinculación que tiene el principio de non bis in idem con la institución de la cosa juzgada en el ámbito procesal. Así la garantía de la prohibición de doble juzgamiento equivale a la expresión máxima de la cosa juzgada con la que se garantiza que un mismo asunto no obtenga más de una respuesta por parte de diferentes autoridades jurisdiccionales en procesos que tengan **identidad de sujeto, objeto y causa**. En este contexto, el efecto denominado "cosa juzgada" implica la firmeza o ejecutoría de las resoluciones judiciales. [Énfasis añadido].*

31. En razón de todo lo anterior, al verificarse el cumplimiento de los presupuestos para que se configure la cosa juzgada respecto al alegado incumplimiento de la Resolución del ex Tribunal Constitucional No. 189-2000-TP dictada dentro de la causa No. 136-2000-RA; debido a que en el caso No. 53-13-IS, la Corte Constitucional emitió la Sentencia No. 010-16-SIS-CC, que cuenta con identidad de sujeto, objeto y causa con el presente caso No. 8-15-IS, este Organismo se encuentra impedido de nuevamente pronunciarse, por lo que solo procede remitirse al antedicho fallo de la Corte Constitucional.
32. Esta Corte enfatiza que los procesos constitucionales culminan con la plena ejecución de las medidas de reparación, conforme el artículo 21 de la LOGJCC; en el caso en concreto, al haber dictaminado este Organismo el cumplimiento de la resolución No. 189-2000-TP, mediante sentencia No. 010-16-SIS-CC, se entiende que culminó dicho proceso constitucional.
33. Finalmente, se verifica que los legitimados activos de la presente acción de incumplimiento no fueron accionantes en la causa 136-2000-RA, además su resolución No. 189-2000-TP no reconoce efectos *inter comunis* respecto a los demás integrantes de la Cooperativa de Artesanos “El Batancito”.
34. En cuanto a la sentencia No. 1311-2007-RA dictada por la Segunda Sala de la Corte Constitucional para el periodo de transición resolvió “1.- Confirmar la resolución adoptada por el Juez de instancia, y, en consecuencia negar el amparo solicitado; 2.-

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1313-21-EP/20, 328-19-EP/20, 38-12-EP/19 y 65-12-SEP-CC.

Devolver el expediente al juez de origen para los fines contemplados en el artículo 55 de la Ley de Control Constitucional. - NOTIFIQUESE y PUBLIQUESE”.

- 35.** Al ser una sentencia que negó el amparo constitucional y no contiene medidas de reparación que deban ser cumplidas, este Organismo se ve impedido de pronunciarse al respecto.

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 de Incumplimiento propuesta.
- 2.** Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN Firmado digitalmente
BOLIVAR por LUIS HERNAN
SALGADO BOLIVAR SALGADO
PESANTES PESANTES
 Fecha: 2021.11.30
 20:12:13 -05'00'
 Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

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



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

CASO Nro. 0008-15-IS

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

Documento firmado electrónicamente
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Dictamen No. 7-21-EE /21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 29 de noviembre de 2021

CASO No. 7-21-EE

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

DICTAMEN

Tema: En el presente dictamen la Corte Constitucional ejerce el control de constitucionalidad de la renovación del estado de excepción declarado mediante Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021, por medio del cual se renueva el estado de excepción declarado vía Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021 por grave conmoción interna. Una vez efectuado el respectivo control formal y material se declara su constitucionalidad.

I. Antecedentes

1. El 20 de octubre de 2021, el presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso Mendoza, mediante oficio N° T.130-SGJ-21-0140, remitió a la Corte Constitucional copia certificada del Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021 (**“decreto originario o decreto 224”**) relativo al *“estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional (...) [por] las circunstancias que han afectado gravemente a los derechos de la ciudadanía debido al aumento en actividad delictiva”*¹.
2. El 03 de noviembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió el dictamen de constitucionalidad condicionada del Decreto Ejecutivo N° 224.
3. El 19 de noviembre de 2021, mediante oficio No. T. 130-SGJ-21-0179, el presidente de la República remitió a la Corte Constitucional el Decreto Ejecutivo No. 257 de 18 de noviembre de 2021 (**“decreto 257”**), mediante el cual dispuso *“[r]enovar el estado de excepción por grave conmoción interna declarado mediante Decreto Ejecutivo N.º 224 por el plazo de 30 días desde la suscripción de este Decreto Ejecutivo en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos”*².
4. De conformidad con el acta de sorteo electrónico, la sustanciación de la presente causa le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien en providencia de 22 de noviembre de 2021 notificada el mismo día, avocó conocimiento y dispuso que la

¹ Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021.

² Artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021.

Presidencia de la República remita la constancia de las notificaciones conforme lo prevé el artículo 166 de la Constitución de la República (“CRE”).

5. El 23 de noviembre de 2021, la Presidencia de la República remitió a esta Corte las constancias de las notificaciones referidas en el párrafo anterior.

II. Competencia

6. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad del decreto de renovación del estado de excepción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 166 y 436 numeral 8 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 3 literal c), y 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

III. Consideraciones previas

7. Esta Corte Constitucional precisa que el Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021, guarda íntima conexión con el Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021, puesto que el mismo corresponde a una renovación del estado de excepción originalmente declarado en todo el territorio nacional por la grave conmoción interna causada debido al aumento de la actividad delictiva en el país. Cabe aclarar que el decreto originario fue en lo posterior condicionado por esta Corte a las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos³.
8. Siendo que la Corte Constitucional ha realizado el respectivo control de constitucionalidad al decreto de estado de excepción N° 224 de 18 de octubre de 2021 (declaratoria originaria); tratándose el Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021 de una renovación se procederá a desarrollar el presente control formal y material a partir de la constatación de los parámetros exigidos en los artículos 120 al 124 de la LOGJCC, así como en los propios condicionamientos determinados en el dictamen N° 6-21-EE/21 03 de noviembre de 2021.
9. Así se tiene que el inciso segundo del artículo 166 de la CRE prescribe que:

“El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado” (énfasis añadido).

10. De lo dispuesto en el texto constitucional se puede colegir que la renovación de un estado de excepción se encuentra supeditado a la verificación de tres elementos esenciales, a saber: **i)** que las causas que motivaron el estado de excepción persistan (presupuesto fáctico); **ii)** que el estado de excepción se encuentre vigente al momento de

³ Dictamen N° 6-21-EE/21 de 03 de noviembre de 2021.

la renovación (temporalidad); y, **iii**) que se notifique de forma expresa la renovación (formalidad)⁴.

11. En ese sentido, la renovación del decreto de estado de excepción se circunscribe a una prórroga de los efectos jurídicos de un decreto ejecutivo vigente, por lo tanto, en este caso se procederá a efectuar el análisis de las circunstancias que sustentan la prolongación temporal del régimen de excepción y si las mismas revisten el carácter de extraordinarias que justifique la persistencia de la alegada “grave conmoción interna”.
12. En este punto, es imperativo señalar que la renovación de un estado de excepción puede justificarse ya sea por la permanencia de los hechos que lo originaron, por el recrudecimiento de los mismos o por la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariedad, siempre que tal renovación se funde en el mismo contexto fáctico (del decreto originario) y que no supere los límites temporales impuestos por la Constitución (30 días).

IV. Análisis constitucional

13. El estado de excepción desde la normativa constitucional y legal se concibe como una medida temporal y extraordinaria que tiene como finalidad activar mecanismos de respuesta inmediatos ante contingencias graves o imprevistas que no pueden ser solventadas por el Estado dentro un régimen competencial ordinario⁵, siempre que se justifique la excepcionalidad de las circunstancias sobrevenidas y la imperiosidad de las decisiones adoptadas para hacer frente a sucesos que desbordan el ámbito de la normalidad.
14. Por tanto, corresponde a esta Corte analizar si el decreto N° 257, que contiene la declaratoria de renovación con sus consecuentes medidas extraordinarias, se adecúa desde el punto de vista formal y material a los preceptos constitucionales.

4.1. Control formal del decreto:

15. Al tenor de lo prescrito en los artículos 120⁶ y 122⁷ de la LOGJCC los requisitos formales que deben cumplir, tanto la declaratoria de un estado de excepción, como su posterior renovación y las medidas dispuestas con ocasión del mismo, son los siguientes:

⁴ Corte Constitucional, dictamen N° 4-21-EE/21 de 04 de agosto de 2021, párr. 15.

⁵ Artículo 121.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

⁶ “1. Identificación de los hechos y de la causal constitucional que se invoca; 2. Justificación de la declaratoria; 3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria; 4. Derechos que sean susceptibles de limitación, cuando fuere el caso; y, 5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los Tratados Internacionales”.

⁷ “1. Que se ordenen mediante decreto, de acuerdo con las formalidades que establece el sistema jurídico; y, 2. Que se enmarquen dentro de las competencias materiales, espaciales y temporales de los estados de excepción”.

4.1.1. Identificación de los hechos y la causal invocada:

16. Dentro del caso *in examine* se aprecia que los hechos descritos en el Decreto Ejecutivo N° 257 tienen como antecedente la declaratoria de estado de excepción ordenada mediante decreto N° 224, a través del cual la presidencia de la República dispuso: *“Declárese el estado de excepción por grave conmoción interna (...) Este estado de excepción se fundamenta en las circunstancias que han afectado gravemente los derechos de la ciudadanía debido al aumento en actividad delictiva. La declaratoria de estado de excepción tiene como finalidad precautelar los derechos de las personas en Ecuador. Asimismo, tiene como finalidad controlar las circunstancias de inseguridad que se han generado, restablecer la convivencia pacífica y el orden público”*.
17. En ese sentido, el decreto N° 257 identifica como hechos a los mismos acontecimientos que dieron lugar a declaratoria originaria, esto es, la grave conmoción interna⁸ debido a los altos niveles de violencia y criminalidad que han afectado gravemente a la ciudadanía en lo que va del año 2021; por lo que la renovación del estado de excepción cumple con el requisito formal previsto en el artículo 120.1 de la LOGJCC.

4.1.2. Justificación de la declaratoria:

18. Respecto a la justificación de la declaratoria de renovación, el Decreto Ejecutivo No. 257 expresa: *“Que al analizar los niveles de violencia y de delincuencia a lo largo de todo el año 2021 únicamente en las provincias donde rige el estado de excepción se colige que las medidas tomadas en virtud del mismo están siendo efectivas, sin que esto signifique que se ha logrado neutralizar las causas que lo ocasionaron (...) Que los niveles delictuales siguen elevados, no obstante para que la evolución de los niveles de delincuencia y de violencia, así como los casos de delitos contra la vida y contra la propiedad, mantengan la tendencia decreciente es necesario que el Estado continúe con los operativos y acciones de vigilancia y seguridad que se han emprendido, pues de lo contrario podría rápidamente revertirse y volver a niveles de delincuencia iguales a aquellos previos al estado de excepción”*.
19. De modo tal, que el decreto en cuestión explicita que aún persisten las causas que motivaron la declaratoria originaria del estado de excepción, por lo que resulta necesario prorrogar los efectos del mismo para tratar de reducir exponencialmente los niveles de delincuencia, con lo cual se da cumplimiento al requisito formal contemplado en el artículo 102.2 de la LOGJCC.

4.1.3. Ámbito territorial y temporal de la declaratoria:

20. Respecto de esta exigencia se puede verificar que el decreto 257, establece que la renovación del estado de excepción se circunscribe a las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha

⁸ Causal prevista en el artículo 164 de la Constitución de la República.

y Sucumbíos por un plazo máximo de 30 días desde su suscripción, motivo por el cual se observa el acatamiento de lo dispuesto en el artículo 102.3 de la LOGJCC y lo delimitado en el dictamen N° 6-21-EE/21: “*al haber verificado que la ola de delincuencia se concentra en las circunscripciones territoriales enunciadas en el párrafo anterior, esta Corte estima constitucional que la declaratoria de estado de excepción sea focalizada exclusivamente en estas provincias*”.

4.1.4. Derechos susceptibles de limitación, cuando fuere el caso:

21. En cuanto a este requisito se constata que el decreto 257 no dispone la limitación al ejercicio de ningún derecho constitucional.
22. Ahora bien, en este punto resulta de suma importancia aclarar que aun cuando no se haya dispuesto la suspensión o limitación de algún derecho constitucional⁹, la Corte Constitucional se encuentra plenamente facultada para ejercer el control automático y posterior de los estados de excepción, ya que por mandato de los artículos 164 y 165 de la CRE, en concordancia con los artículos 122 y 123 de la LOGJCC, le corresponde irrestrictamente a este Organismo dictaminar la constitucionalidad formal y material, tanto de la declaratoria como de las “medidas” que se adopten con fundamento del estado de excepción¹⁰.
23. En tal virtud, se reitera que le corresponde a la Corte Constitucional el control formal y material de las medidas aludidas *ut supra* cuya implementación debe ser cuidadosa y obligatoriamente examinada por este Organismo, aun cuando en el marco de un estado de excepción no se contemple la suspensión de derecho constitucional alguno, tanto más que dichas medidas no pueden ser adoptadas dentro de un régimen constitucional ordinario, lo cual configura la excepcionalidad que esta figura comporta. De modo que, conforme lo dispone el artículo 166 inciso primero de la Constitución, toda declaratoria o renovación de un estado de excepción debe ser ineludiblemente remitida a este Organismo a efectos de realizar “(...) *un control formal y material constitucional*”

⁹ Constitución de la República, art. 165: “*Durante el estado de excepción la Presidenta o Presidente de la República únicamente podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución*”.

¹⁰ De conformidad con el artículo 165 de la Constitución de la República, dichas medidas comprenden las siguientes prerrogativas extraordinarias del presidente/a de la República: “1. *Decretar la recaudación anticipada de tributos. 2. Utilizar los fondos públicos destinados a otros fines, excepto los correspondientes a salud y educación. 3. Trasladar la sede del gobierno a cualquier lugar del territorio nacional. 4. Disponer censura previa en la información de los medios de comunicación social con estricta relación a los motivos del estado de excepción y a la seguridad del Estado. 5. Establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional. 6. Disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y llamar a servicio activo a toda la reserva o a una parte de ella, así como al personal de otras instituciones. 7. Disponer el cierre o la habilitación de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos. 8. Disponer la movilización y las requisiciones que sean necesarias, y decretar la desmovilización nacional, cuando se restablezca la normalidad*”.

*automático de los decretos que declaren un estado de excepción y de los que se dicten con fundamento en éste*¹¹.

24. Adicionalmente, el artículo 28 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado manifiesta que: *“Los estados de excepción son la respuesta a graves amenazas de origen natural o antrópico que afectan a la seguridad pública y del Estado. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades a pretexto de su declaración”*. De lo anterior se establece que la interdicción a la arbitrariedad de las medidas adoptadas por el presidente de la República en el contexto de un estado de excepción, forma parte del análisis de constitucionalidad que le corresponde efectuar a esta Corte, como guardiana de la Constitución y los derechos de todas las personas.

4.1.5. Las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales:

25. Las notificaciones correspondientes de la declaratoria de renovación del estado de excepción a nivel nacional e internacional fueron efectuadas conforme se evidenció en el párrafo 5 *supra*.

4.2. Control formal de las medidas:

26. Este Organismo observa que en la renovación del estado de excepción, el presidente de la República dispuso vía decreto ejecutivo: **i)** la movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos, en el marco de una estricta actuación complementaria a las funciones de la Policía Nacional, como respuesta excepcional y temporal ante los hechos delictivos que lo fundamentan¹²; y, **ii)** que el Ministerio de Economía y Finanzas provea de los recursos suficientes para atender el estado de excepción.
27. Tales medidas extraordinarias son aquellas que por su naturaleza se encuentran comprendidas dentro los límites materiales, espaciales y temporales del estado de excepción (párr. 22 *supra*)¹³, de forma que el decreto 257 se ajusta a lo que prevé el artículo 122 de la LOGJCC.

4.3. Control material del decreto:

28. El artículo 121 de la LOGJCC establece que a efectos de ejercer el control material de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de excepción o su renovación, la Corte Constitucional deberá verificar al menos:

¹¹ Art. 119 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹² Artículos 2 y 4 del Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021.

¹³ Ver artículos 6 y 8 de la Constitución de la República.

4.3.1. La real ocurrencia de los hechos y que estos no puedan ser superados a través del régimen constitucional ordinario:

29. Como un primer punto es menester puntualizar que, ante la renovación de un estado de excepción, dadas sus características eminentemente sucedáneas, se requiere de una justificación particularmente distinta en la que a más de exteriorizarse la real ocurrencia de los hechos, también se ponga de manifiesto una debida coherencia entre el decreto de renovación y la declaratoria primigenia, debido a que la propia Constitución de la República¹⁴ supedita cualquier eventual renovación de un estado de excepción a la persistencia de las causas que lo motivaron.
30. Es decir que, el decreto de renovación no podría innovar en sus causales al decreto originario alegando hechos que pudieran configurar una causal distinta¹⁵; lo cual no ocurre en el presente caso, puesto que en la parte considerativa del decreto 257 se expone lo siguiente:

“Que, no obstante que las medidas adoptadas durante el estado de excepción han tenido resultados positivos, las circunstancias que motivaron el Decreto Ejecutivo N.º 224 no se han desvanecido ni alterado en su totalidad, pues la actividad delictiva en lo que respecta a infracciones contra la vida se mantiene elevada como se aprecia en los siguientes gráficos;

Muertes violentas a nivel nacional en 2021

Tipos de muertes violentas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Criminal (números)	992	517	968	623	521	441	425	467	672	765	1304
Criminal (% del total de muertes)	53,0%	26,9%	56,3 %	47,6 %	49,5 %	45,8%	43,7 %	47,1%	56,6 %	56,2 %	62,5%
Interpersonal (números)	879	1404	752	687	531	522	547	520	516	596	782
Interpersonal (% del total de muertes)	47,0%	73,1%	43,7 %	52,4 %	50,5 %	54,2%	56,3 %	52,5%	43,4 %	43,8 %	37,5%

¹⁴ Art. 166 de la Constitución de la República: “El decreto de estado de excepción tendrá vigencia hasta un plazo máximo de sesenta días. Si las causas que lo motivaron persisten podrá renovarse hasta por treinta días más, lo cual deberá notificarse. Si el Presidente no renueva el decreto de estado de excepción o no lo notifica, éste se entenderá caducado”.

¹⁵ Corte Constitucional, dictamen N° 4-21-EE/21 de 04 de agosto de 2021, párr. 30.

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional.
*Los datos del 2021 tiene fecha de corte a noviembre 15.

Tasa de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes por mes

Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov*
0,69	1,26	0,97	1,00	0,97	0,95	1,12	1,13	1,84	1,20	0,63

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional
*Los datos de noviembre están cortados al día 15 del mes

Que, sin embargo de ello, las medidas tomadas a raíz de la declaratoria del estado de excepción están dando resultados, lo que se desprende de la reducción que ha ocurrido en otros tipos de delitos, desarticulación de bandas delictivas y armamento decomisado;

Delitos contra la propiedad en el año 2021

Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov
4.904	4.799	5.150	4.597	4.633	5.074	5.661	5.561	5.484	5.468	1.828

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional
*Los datos corresponden a robos a personas, domicilios, unidades económicas, carros, motos, y en ejes viales
**Los datos de noviembre están cortados al día 15 del mes

“Que el desbordamiento de actividad delictiva en este contexto específico aún requiere la movilización temporal de las Fuerzas Armadas para complementar y reforzar el rol de la Policía Nacional, siempre bajo la coordinación de esta última y del Ministerio rector del ramo”.

31. De lo transcrito precedentemente se corrobora que el sustento fáctico de la renovación del estado de excepción se constriñe a los mismos hechos que ya han sido debidamente evidenciados por esta Corte en el dictamen N° 6-21-EE/21¹⁶ y los cuales -por sus

¹⁶ En el dictamen N° 6-21-EE/21 de 03 de noviembre de 2021, relativo al control de constitucionalidad del decreto originario (224 de 18 de octubre de 2021) que motiva la presente renovación, constan como hechos que acreditan la causal invocada -*inter alia*- los siguientes sucesos: “(...) la Fiscalía General del Estado ha indicado que entre enero y agosto de 2021 –en relación al mismo periodo del año 2020– se observa un incremento en las noticias del delito de todos los tipos de robo. Según el registro de la Fiscalía, durante el periodo de enero a agosto de 2020, frente a los mismos meses en 2021, se evidencia un incremento que se expone con las siguientes cifras: robo a personas de 12 475 casos a 16 017; robo a domicilios de 4 461 casos a 5 178; robo de carros de 2 676 casos a 4 231; robo de motos de 4 179 casos a 5 427; robo a unidades económicas de 2 564 casos a 3 054 y el robo de bienes, accesorios y autopartes de vehículos de 3 775 casos a 5 263. Fiscalía General del Estado. ‘Las cifras de robos’, 8 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.fiscalia.gob.ec/estadisticas-de-robos/> (...) Las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y la Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros (Dinased) también muestran un aumento en la criminalidad en Ecuador. Entre enero y agosto de 2021 se registraron 16.017 robos a personas el país, por encima de los 12.475 reportados en el mismo período en 2020, de acuerdo con datos de la Comisión Estadística de Seguridad Ciudadana y Justicia presentados por INEC. En la misma comparación, las violaciones reportadas fueron 3.503 en 2021, contra 2.858 en 2020 (...). En septiembre, CNN recorrió la Penitenciaría de Latacunga y pudo ver que las paredes de los pabellones mostraban grafitis de las dos pandillas principales que gobiernan la clandestinidad en Ecuador, Los Lobos y Los Choneros. Estas pandillas están acusadas de trabajar en alianza con dos de los cárteles mexicanos más temidos, el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y el Cartel de Sinaloa respectivamente, quienes están en guerra por el narcotráfico en Ecuador según Mario Pazmiño, exjefe de la unidad de inteligencia del Ejército Ecuatoriano.’ CNN en español. ‘Homicidios, motines carcelarios y estado de excepción: ¿por qué hay una ola de violencia en Ecuador?’, 20 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/10/20/violencia-estado-excepcion-ecuador-orix/>. El aumento de la

complejas y variadas formas de ocurrencia- se ha logrado advertir que persisten hasta la presente fecha.

32. Aquí vale aclarar que también se ha podido evidenciar que el régimen constitucional ordinario continúa desbordado, por lo que los hechos constitutivos de la declaratoria no han podido ser superados a través de los cauces institucionales regulares, por lo que indudablemente se requerirá -en lo posterior- de un esfuerzo estatal multidisciplinario de largo aliento para poder enfrentar estas contingencias, pero que en todo caso aquello no enerva la posibilidad de renovar -por única y última ocasión- el presente estado de excepción a fin de fortalecer y encaminar en la mayor medida de lo posible una planificación adecuada de las medidas de seguridad ciudadana y protección interna que coadyuven al retorno de un régimen ordinario de prevención de ilícitos.
33. Esta Corte enfatiza que es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delincinencial, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario.
34. La Corte hace notar que la Constitución y el ordenamiento jurídico establecen amplias facultades en materia de seguridad ciudadana y orden público que el Ejecutivo debe ejercer a efectos de garantizar los derechos constitucionales en el régimen ordinario. Estas atribuciones se encuentran a su vez desarrolladas en normas como el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN), así como en sus respectivos reglamentos y demás regulación infralegal.
35. De acuerdo con estas disposiciones, el primer mandatario dirige el Sistema de Seguridad Pública (art. 5 LSPE), preside el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (art. 6 LSPE); tiene bajo su mando órganos ejecutores y órganos permanentes de coordinación, apoyo técnico y asesoría en materia de seguridad ciudadana y orden

criminalidad en Ecuador incluso ha sido sujeto de estudio de noticias extranjeras, las cuales han determinado que: 'Observando las estadísticas de criminalidad durante la última década, Ecuador fue una historia de éxito. Su tasa de homicidios se desplomó año tras año, situándose a una tasa más cercana a las observadas en Europa que en América del Sur. En 2021, todo cambió. Los más de 1.800 asesinatos ya registrados en 2021 devolverían a Ecuador a las tasas observadas por última vez en 2012' (traducción libre). Foreign Policy 'What's Behind Ecuador's Rising Murder Rate?', 20 de octubre de 2021. Obtenido de: <https://foreignpolicy.com/2021/10/20/whats-behind-ecuadors-rising-murder-rate/> En el diario La Hora, se ha indicado que: 'En lo que va del 2021, en Ecuador las muertes violentas han aumentado un 108%. La comparación se hace con 2019, ya que debido al confinamiento por la pandemia, las muertes violentas en 2020 se redujeron. Entre enero y julio de 2021 se registraron 1.229 muertes violentas. En los mismos meses en 2019, hubo 592. Por otra parte, los delitos comunes (robo-hurto) tuvieron una baja del 17%. Entre enero y julio de 2021 se registraron 1.229 muertes violentas. En los mismos meses en 2019, hubo 592 casos, hay un incremento del 108%.' La Hora. 'Las muertes violentas crecieron 108%', 7 de septiembre de 2021. Obtenido de: <https://www.lahora.com.ec/pais/las-muertes-violentas-crecieron-108/>. (...)"

público como (art. 7 y ss. LSPE); es quien determina las políticas y objetivos de la Policía Nacional (art. 62 COESCOP); dirige, a través del ministerio del ramo, las políticas, planificación, regulación, gestión y control en materia de seguridad ciudadana (art. 63 COESCOP); y los Subsistemas de Prevención e Inteligencia Antidelincuencial (art. 66 y ss. COESCOP), entre otras potestades.

36. En función de lo expuesto, este Organismo concluye que para los efectos del presente dictamen los hechos descritos en el decreto 257, tienen una ocurrencia actual lo que justifica el cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 121 de la LOGJCC.

4.3.2. Que los hechos constitutivos de la declaratoria configuren una agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural:

37. De conformidad a lo previsto en el artículo 164 de la CRE, los motivos para la declaratoria de un estado de excepción deben estar estrictamente orientados a superar eventos “*de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, calamidad pública o desastre natural*”. De manera que si no se configura alguno de estos supuestos de hecho no cabe la declaratoria de un régimen de excepcionalidad, lo cual provoca a su vez, que las medidas adoptadas no revistan una legitimación constitucional.
38. De la lectura del artículo 1 del decreto 257, se confronta que la renovación del decreto de estado de excepción se circunscribe a la misma causal determinada en el decreto 224: “grave conmoción interna derivada de los altos índices delictivos”; ante lo cual, cabe reiterar que esta Corte Constitucional ha sostenido que: “(...) *la conmoción interna implica la real ocurrencia de acontecimientos de tal intensidad que atenten gravemente en contra del ejercicio de los derechos constitucionales, la estabilidad institucional, la seguridad y la convivencia normal de la ciudadanía. En segundo lugar, los hechos que configuran una situación de grave conmoción interna deben generar una considerable alarma social. Estos hechos, de manera frecuente, suelen ser reportados por los medios de comunicación*”¹⁷.
39. De lo reseñado en los párrafos anteriores se confirma que los hechos han tenido una real ocurrencia, de forma tal, que sucesos como homicidios, porte ilegal de armas o delitos contra la integridad personal en niveles tan exponenciales e inusitados comprometen seriamente el ejercicio de varios derechos constitucionales (vida, salud, buen vivir, propiedad, etc.), lo cual genera a su vez una situación de alarma social que afecta gravemente a la armonía y convivencia pacífica del conglomerado social. Cabe señalar que estos hechos delictivos son de conocimiento general pues han sido difundidos a diario por distintos medios de comunicación, especialmente nacionales.

¹⁷ Corte Constitucional, dictamen N° 3-19-EE/19 de 09 de julio de 2019, párr. 21.

40. En ese escenario, la Corte da cuenta de que los hechos constitutivos de la renovación del estado de excepción se enmarcan dentro del contexto de la grave conmoción interna justificada en el decreto originario, por lo que se determina la configuración de la causal invocada conforme lo ordena el artículo 121.2 de la LOGJCC.

4.3.3. Que la declaratoria se decrete dentro de los límites temporales y espaciales:

41. Respecto al ámbito espacial del decreto 257 se comprueba que el mismo se ajusta a la delimitación realizada por este Organismo en el dictamen N° 6-21-EE/21 (constitucionalidad condicionada del decreto originario)¹⁸, por lo que al mantenerse la focalización dispuesta se establece la constitucionalidad de dicha medida; sin embargo, esta Corte hace notar que a pesar de haberse censurado la ausencia de una argumentación que justifique el ámbito territorial de la aplicación del estado de excepción (en el decreto 224), llama la atención que para la presente renovación tampoco se haya proporcionado datos o cifras pormenorizadas que sustente la decisión de renovar el estado de excepción en cada una de las provincias individualizadas en el decreto 257.
42. Al respecto, es importante recordar que esta Corte Constitucional en dictámenes previos ha establecido: *“(...) que la focalización geográfica de un estado de excepción es razonable cuando, al menos: i) se identifica claramente la delimitación geográfica, estableciendo concretamente la jurisdicción o jurisdicciones cantonales, provinciales o regionales sobre las que rige el estado de excepción, y ii) se acompaña la suficiente información objetiva que da cuenta de la real ocurrencia de los hechos en las jurisdicciones específicas sobre las que se declara el estado de excepción y su situación calamitosa en comparación con otras jurisdicciones”*¹⁹.
43. En este caso, se evidencia que en el decreto de renovación se presentan datos y cifras estadísticas que dan cuenta de la situación delictiva a nivel nacional, sin que exista una desagregación de dicha información por provincias; empero, la Corte no puede ser indiferente ante la rotundidad de los niveles delictivos registrados en las provincias sujetas a la renovación del estado de excepción, tal como fuere debidamente corroborado por este Organismo en base a la información constante el párrafo 55 del dictamen N° 6-21-EE/21.
44. Asimismo, se recuerda que en el párrafo 63 del dictamen N° 6-21-EE/21, se expuso que: *“(...) a pesar de que el Decreto ejecutivo adolece de omisiones argumentativas respecto a la temporalidad del estado de excepción, por la manifiesta gravedad del problema, la Corte determina que la declaratoria será constitucional por el plazo de 30 días, tomando en cuenta que el Ejecutivo podrá renovar el estado de excepción,*

¹⁸ En el párrafo 55 del referido dictamen, se consigna información estadística con la que se justifica la focalización del estado de excepción únicamente hacia las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos.

¹⁹ Corte Constitucional, dictamen 1-21-EE/21 de 06 de abril de 2021, párr. 89.

conforme lo establece el artículo 166 de la CRE, siempre y cuando cuente con la fundamentación suficiente para que proceda”.

45. En ese sentido, la Corte Constitucional no puede abstraerse de la realidad que afronta el país a causa del desbordamiento de los índices de delincuencia, por lo que considerando la complejidad de los hechos que sustentaron la declaratoria del estado de excepción originario y en vista de que estos aún persisten, se llega a la conclusión de que el plazo de renovación decretado es jurídicamente compatible con las prescripciones de la Constitución, toda vez, que no excede del plazo fatal de 30 días y que al momento de dictarse la renovación el estado de excepción no había caducado.
46. En síntesis, se establece que la declaratoria de renovación de estado de excepción contenida en el decreto 257 es conforme a los parámetros del control material prescritos en el artículo 121 de la LOGJCC.

4.3.4. Control material de las medidas:

47. Finalmente, corresponde abordar el control material de las medidas dispuestas en el decreto 257, para lo cual esta Corte estima oportuno hacer notar que para los fines de la renovación del estado de excepción no se han dispuesto nuevas medidas, así como tampoco han variado las circunstancias fácticas que las motivaron; por lo que, para este caso en particular se advierte que en principio no existirán razones por las que el juicio de constitucionalidad del decreto 224, contenido en el dictamen N° 6-21-EE/21 de 03 de noviembre de 2021, deba ser distinto al que corresponde aplicar a la presente renovación, no obstante, le compete a esta Corte verificar la proporcionalidad de las mismas.
48. En el artículo 2 del decreto 257 se dispone: “*la movilización de las Fuerzas Armadas en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos para complementar las funciones de la Policía Nacional de: (i) control operativo en los ámbitos requeridos de seguridad ciudadana, protección interna, prevención del delito y orden público, así como la función de (ii) realizar operativos de control, registros y requisa en casos de porte de armas y sustancias sujetas a fiscalización*”; de su parte el artículo 4 complementa que: “*Las Fuerzas Armadas, al igual que la Policía Nacional, observarán en sus procedimientos los principios de humanidad, complementariedad, necesidad y proporcionalidad, tomando en consideración (i) la intensidad y peligrosidad de la amenaza; (ii) la forma de proceder del individuo o individuos; (iii) las condiciones del entorno; y, (iv) los medios de los que se disponga para abordar una situación específica*”.
49. Bajo los presupuestos delimitados en los artículos citados *ut supra*, se comprueba que la orden de movilizar a las Fuerzas Armadas y su intervención conjunta y complementaria con la Policía Nacional, resulta idónea, proporcional y necesaria para los objetivos que procura la renovación del estado de excepción, por cuanto, ambas instituciones cuentan

con la competencia constitucional y legal para atender temas relacionados a la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos²⁰, especialmente en temas relacionados a la seguridad integral del Estado y de las personas dentro del territorio nacional²¹. Así, se puede ratificar que esta medida es pertinente a efectos de conjurar las graves circunstancias que han motivado la renovación del presente estado de excepción, considerando que la falta de efectivos policiales es uno de los obstáculos que dificulta la tarea de responder a los problemas de inseguridad pública.

50. De modo que, en lo que respecta a la constitucionalidad material de las medidas ratificadas en el decreto 257, se establece que las mismas son compatibles con la CRE y la LOGJCC, en tanto se ajusten al cumplimiento de los parámetros desarrollados en el acápite séptimo del dictamen N° 6-21-EE/21; esto es, limitando la intervención de las Fuerzas Armadas a las acciones complementarias en apoyo a la Policía Nacional, mediante una actuación coordinada.
51. Por último, en cuanto a la disposición de que el Ministerio de Finanzas provea de los recursos necesarios para atender el estado de excepción, se deberá entender que dicha medida deviene en constitucional en cuanto fuere imperiosa para asegurar los fines que persigue el decreto 257, quedando expresamente prohibida la utilización de fondos públicos destinados para educación y salud, conforme lo proscribió el artículo 165.1 de la CRE.

V. Dictamen

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

1. Declarar la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 257 de 18 de noviembre de 2021 que contiene la renovación por 30 días del estado de excepción decretado mediante Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021, por grave conmoción interna en las provincias de El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbíos.
2. Ratificar y extender el contenido del dictamen N° 6-21-EE/21 de 03 de noviembre de 2021, con respecto a la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el marco de la renovación del presente estado de excepción. Por lo que la medida de movilización de las Fuerzas Armadas se restringirá a los operativos en los que cumplan exclusivamente funciones complementarias a las de la Policía Nacional, siempre que se encuentre suficientemente justificada su intervención y esta respete el principio de proporcionalidad.

²⁰ Artículo 158 de la Constitución de la República.

²¹ Artículo 163 *ibídem*.

3. Disponer que el presidente de la República, una vez que concluya el período de vigencia del estado de excepción, remita a la Corte Constitucional el informe correspondiente, de conformidad con el artículo 166 de la CRE. El aludido informe deberá contener como mínimo: **i)** las medidas concretas adoptadas para superar la crisis por el desbordamiento de los actos delictivos; y, **ii)** las medidas que se adoptarán a corto, mediano y largo plazo a efectos de fortalecer el sistema de seguridad interna del Estado.
4. Recalcar que es un deber del Estado articular y adoptar las medidas oportunas y eficaces, previstas en el régimen ordinario, a efectos de superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delincinencial.
5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.30
12:16:44 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, y Daniela Salazar Marín; en sesión extraordinaria de lunes 29 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL

DICTAMEN No. 7-21-EE/21

VOTO SALVADO

Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín

1. La Corte Constitucional, en sesión extraordinaria del Pleno de 29 de noviembre de 2021, aprobó el dictamen No. 7-21-EE/21 mediante el cual se declara la constitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 257 de 18 de noviembre de 2021 (“el Decreto”), que renovó el estado de excepción por grave conmoción interna debido “*al aumento en actividad delictiva*” (Decreto Ejecutivo N° 224 de 18 de octubre de 2021). Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, nos permitimos argumentar nuestro disenso reafirmando el voto salvado al dictamen No. 6-21-EE/21 y expresando las siguientes razones adicionales.
2. Partimos reconociendo que la actividad delictiva actual constituye una cuestión de gravedad que debe ser atendida prioritariamente por el aparato estatal a fin de garantizar la seguridad interna y los derechos de las personas. Ahora bien, toda declaratoria de estado de excepción requiere un exigente nivel de motivación en el Decreto que justifique su sujeción irrestricta a los parámetros y requisitos constitucionales y legales¹.
3. La información que el Ejecutivo expone en el Decreto con el fin de justificar la renovación del estado de excepción por 30 días más presenta dos cuadros con datos sobre la violencia que atraviesa el Ecuador. El primer cuadro es este:

Muertes violentas a nivel nacional en 2021

Tipos de muertes violentas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Criminal (números)	992	517	968	623	521	441	425	467	672	765	1304
Criminal (% del total de muertes)	53,0%	26,9%	56,3 %	47,6 %	49,5 %	45,8%	43,7 %	47,1%	56,6 %	56,2 %	62,5%
Interpersonal (números)	879	1404	752	687	531	522	547	520	516	596	782
Interpersonal (% del total de muertes)	47,0%	73,1%	43,7 %	52,4 %	50,5 %	54,2%	56,3 %	52,5%	43,4 %	43,8 %	37,5%

4. En primer lugar, consideramos que estos datos, que provienen de la Policía Nacional, posiblemente solo registran los hechos denunciados. Estos datos, por su naturaleza, no

¹ Voto salvado del dictamen No. 6-21-EE/21 de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, párrs. 2-3.

captan todo lo que sucede y quizá la cifra sobre la criminalidad violenta sea aun mayor. Convendría contar con datos obtenidos mediante varios métodos de investigación que permitan una apreciación más cercana a la realidad y a la complejidad del fenómeno. De todos modos, es información oficial y nos referiremos a estos datos en la medida que son parte del Decreto de renovación. Valoramos positivamente que en esta ocasión el Decreto incorpore ciertas cifras, a diferencia de decretos anteriores.

5. Si bien es innegable que en Ecuador las tasas de violencia han aumentado, la lectura de las cifras expuestas en el Decreto puede ameritar varias interpretaciones. La una, la del Ejecutivo, es la que sostiene que en el último año se presentan las tasas más altas comparadas con los diez últimos años. Ahora bien, si se toman en cuenta otras variables que podrían haber incidido en el aumento de la criminalidad y muertes producto de la violencia, se podría tener un panorama más claro sobre todas las causas involucradas y así adoptar medidas que son necesarias y adecuadas para atender el problema desde una visión integral y no aislada. Por ejemplo, en la tendencia, existen años en los que bajan las tasas de muerte criminal con respecto al año anterior: 2012, 2014, 2016, 2020. Con base en estas cifras, se podría concluir que es posible reducir tasas de muerte sin acudir al estado de excepción. Si es así, corresponde que el Ejecutivo analice cuáles son los factores que hacen que las tasas de muerte aumenten o disminuyan, y si es posible atender el problema de forma integral a través de sus facultades ordinarias. De ser así, el estado de excepción no se justifica.
6. Reconociendo que la política criminal es competencia del Ejecutivo, a nuestro criterio, lo que la Corte debe determinar en el marco de este Dictamen es si los datos que presenta el Ejecutivo justifican la necesidad de mantener un régimen de excepción y si este es adecuado para disminuir esas cifras. Si se acepta que las cifras por sí solas son suficientes para declarar el estado de excepción, debimos haber vivido en estado de excepción cada vez que había un incremento de la criminalidad respecto a la estadística de muertes violentas. Consideramos que esto no es un fundamento suficiente y que las cifras demuestran una tendencia que se mantiene en el país y que el Ejecutivo está obligado a atenderla y resolverla con los recursos y competencias que tiene bajo el régimen ordinario, pues el aumento progresivo de la criminalidad no justifica por sí solo la declaratoria de un estado de excepción².
7. Con los siguientes cuadros, el Ejecutivo pretende justificar que “las medidas tomadas a raíz de la declaratoria del estado de excepción están dando resultados...”:

² Voto salvado del dictamen No. 6-21-EE/21 de las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Daniela Salazar Marín y Ramiro Avila Santamaría, párr. 10.

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional.
 *Los datos del 2021 tiene fecha de corte a noviembre 15.

Tasa de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes por mes

Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov*
0,69	1,26	0,97	1,00	0,97	0,95	1,12	1,13	1,84	1,20	0,63

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional
 *Los datos de noviembre están cortados al día 15 del mes

Que, sin embargo de ello, las medidas tomadas a raíz de la declaratoria del estado de excepción están dando resultados, lo que se desprende de la reducción que ha ocurrido en otros tipos de delitos, desarticulación de bandas delictivas y armamento decomisado;

Delitos contra la propiedad en el año 2021

Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov
4.904	4.799	5.150	4.597	4.633	5.074	5.661	5.561	5.484	5.468	1.828

Fuente: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional
 *Los datos corresponden a robos a personas, domicilios, unidades económicas, carros, motos, y en ejes viales
 **Los datos de noviembre están cortados al día 15 del mes

8. Los datos de noviembre, a primera vista, impresionan porque parecería que en efecto las medidas extraordinarias en el régimen de excepción han tenido un impacto en reducir sustancialmente la tasa de homicidios o el número de delitos contra la propiedad. Ahora bien, las cifras de noviembre tienen corte a mitad de mes, por lo que es posible que incluso se multiplique por dos la cifra y se mantenga la tendencia de otros meses. Por una parte, si se compara las tasas de homicidio presentadas por el Ejecutivo con los meses anteriores, se tiene que en agosto se tuvo una cifra menor a la de septiembre (1,13) y en marzo una mucho menor que en febrero (0,97). Con base en estas cifras, de nuevo, se podría concluir que es posible lograr la reducción de tasas de homicidio sin acudir al estado de excepción, a través de una política integral que atienda el problemas más allá de medidas parche. Según la Constitución, un estado de excepción debe observar, entre otros, el principio de necesidad; ello implica que si existen alternativas al estado de excepción, debe procurarse alcanzar estos fines sin la necesidad de acudir al estado de excepción.
9. Por otra parte, en el cuadro sobre los delitos contra la propiedad, el dato de noviembre, con corte a mitad de mes, no es comparable con el resto de meses. Asimismo, se aprecian meses en los que los números descienden (febrero y abril es notable), que son, otra vez, meses en los que no se declaró estado de excepción. Por tanto, de las propias cifras provistas por el Ejecutivo en el Decreto se deduce que el factor para disminuir la cifra de criminalidad no depende necesariamente de la declaratoria o no de un régimen de excepción.
10. Si los datos presentados por la Función Ejecutiva siguen siendo aceptados sin más como justificación para la declaratoria de constitucionalidad de los decretos ejecutivos, se podrían justificar *ad infinitum* los estados de excepción en el Ecuador. Consideramos, en cambio, que no son datos que retratan suficientemente la complejidad del fenómeno que atraviesa el Ecuador ni dan cuenta de las causas más allá del narcotráfico o el

crimen organizado, dejando de lado cuestiones estructurales como el aumento de la pobreza, el desempleo y más causas agravadas por la pandemia.

11. No subestimamos la magnitud del problema del incremento de la actividad delictiva en el país, sin embargo, consideramos que es obligación del Ejecutivo justificar en el Decreto por qué el régimen ordinario resulta insuficiente para abordar el problema y requiere de medidas extraordinarias como la intervención de las Fuerzas Armadas. El estado de excepción no puede utilizarse para generar en la ciudadanía la expectativa de que se está atacando el problema de la violencia y criminalidad en el país, cuando las causas que generan la violencia y la criminalidad son estructurales.
12. Cuando el problema es estructural, una medida aislada como el estado de excepción por seguridad ciudadana, puede perder eficacia. Dado que no es la primera vez que el Ejecutivo dicta un estado de excepción por inseguridad ciudadana, debería justificar en el Decreto por qué esta medida recurrente resulta necesaria, proporcional y eficaz. En cambio, cuando es una medida dentro del conjunto de otras más que están encaminadas a atender y resolver el problema, no solo al corto plazo, el estado de excepción puede incluso fortalecer las posibilidades de acción del gobierno respetando derechos. Por esa razón, no desconocemos la facultad del presidente de la República decretar estados de excepción en la medida en que este régimen sea conducente, necesario y proporcional para enfrentar una situación excepcional, y es indispensable que se decrete para salvaguardar los derechos de todas las personas.
13. Toda vez que, a nuestro criterio, el estado de excepción no reemplaza a una política criminal, el Decreto de estado de excepción debería justificar las razones por las cuales esta medida temporal y excepcional resulta indispensable en el marco de una política integral que actúe como garantía de derechos, tal como lo prescribe el artículo 85 de la Constitución³.
14. Respecto al rol de las Fuerzas Armadas, el Decreto menciona en varios párrafos la situación carcelaria y expresa que el decreto correspondiente “*preveía inicialmente la participación de las Fuerzas Armadas en el interior de los Centros de Rehabilitación*” y que, mediante el Dictamen No. 5-21-EE/21 de la Corte Constitucional, “*se limitó el perímetro exterior incluyendo el primer filtro*”. En el Decreto, el gobierno nos recuerda

³ Constitución, artículo 85: “*La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad. 2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.*”

que estamos con dos estados de excepción. Uno para el problema carcelario y otro por seguridad ciudadana. Con respecto al primero el gobierno tuvo trece días (entre la expedición del decreto hasta la notificación del dictamen de la Corte) para que las Fuerzas Armadas entren al interior y hagan lo que supuestamente la Corte evitó con el Dictamen No. 5-21-EE/21, pero no lo hizo.

15. La Corte Constitucional ha limitado el rol de las Fuerzas Armadas en los distintos estados de excepción en los que el presidente de la República ha dispuesto su movilización con base en las normas constitucionales que diferencian los roles de la Policía y de las Fuerzas Armadas, normas que se justifican a su vez en los fines institucionales, en la normativa que rige su funcionamiento y en la particularidad de su entrenamiento y equipamiento. Si bien bajo un estado de excepción la movilización de las Fuerzas Armadas es una medida de la que el presidente de la República puede disponer, si va a adoptar una medida tan extraordinaria debe justificar la necesidad y proporcionalidad de esta, además de aplicarla con extremo cuidado. No se puede desconocer la historia de abusos y violaciones a derechos humanos que han ocurrido en estados de excepción durante las últimas décadas, por lo que la necesidad de la medida de movilización de las Fuerzas Armadas para coadyuvar a la Policía Nacional en el control del orden interno, debe ser adecuadamente justificada por el Decreto que emite el Presidente, sin que se asuma que esta medida se aplica de manera automática en cada estado de excepción.
16. Finalmente, el Decreto, en varios párrafos, hace referencia a la necesidad numérica de contar con efectivos de la fuerza pública. Reconocemos que la Policía Nacional no cuenta con un número suficiente para atender las necesidades de seguridad ciudadana y por eso tiene que contar de forma complementaria con elementos de las Fuerzas Armadas. Por estas razones, enfatizamos que la justificación del estado de excepción no es mera retórica ni un mero trámite. Detrás de un decreto de estado de excepción hay un despliegue de medidas que podrían afectar los derechos de las personas.
17. En cuanto a la suspensión o restricción de derechos, llama la atención que el Decreto establezca, en su artículo 3, que “[n]o se limitará ni restringirá ningún derecho constitucional conforme lo previsto en el artículo 165 de la Constitución”; que se exprese la posibilidad, en su artículo 5, para que “[e]n los casos que durante el estado de excepción las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional aprehendan a personas cometiendo aparentes infracciones penales...”; y que no ofrezca argumento alguno sobre los derechos que podrían afectarse.
18. Ante esta omisión, caben dos posibilidades. La una es que no amerita hacer control porque no hay suspensión de derechos, que sería una posibilidad desde el formalismo jurídico y que no sería aceptable precisamente por ser la que menos favorece un control de constitucionalidad y la más desfavorable para la garantía de los derechos humanos. La otra es no claudicar en el control constitucional y analizar las posibles restricciones a los derechos por el despliegue de las Fuerzas Armadas, que es la alternativa válida al considerar el control material y para apreciar la realidad.

19. El Decreto menciona y reconoce que se han realizado 6.210 operativos en conjunto con las Fuerzas Armadas, que se han incautado 45 armas de fuego y que se ha detenido a 121 personas. La presencia de personas armadas en la calle, el detener un vehículo por varios minutos, sacar a las personas de los vehículos, “cachear” a las personas, revisar minuciosamente un auto en la búsqueda de armas, incautar y detener personas sin que exista orden judicial o delito flagrante, puede tener afectaciones a derechos como la libertad de movimiento, la integridad física y la emocional o la privacidad. Esto es, de hecho, una limitación a ciertos derechos. No pretendemos señalar que no se deben hacer los operativos, pero sí que el Decreto debe sincerar la argumentación y justificar lo que podría hacer la fuerza pública sin orden de juez y sin que exista flagrancia, lo cual afecta derechos constitucionales.
20. Por último, en cuanto al dictamen de mayoría, la Corte enuncia que se procederá a efectuar el análisis de las circunstancias que sustentan la prolongación temporal del régimen de excepción y si las mismas revisten el carácter de extraordinarias, y que es imperativo que en la renovación se justifique *“la necesidad de fortalecer las medidas temporales adoptadas con miras a procurar una efectiva transición hacia el régimen de ordinariadad”*. Coincidimos con el dictamen de mayoría en que esa carga argumental debe estar explícita en todos los decretos de estados de excepción.
21. En tal sentido, también compartimos con el dictamen de mayoría la afirmación, que nos parece correcta y oportuna, de que la renovación es por única y última vez⁴; y que *“es un deber del Estado articular las medidas oportunas y eficaces tendientes a superar las barreras estructurales que ocasionan los graves problemas del incremento en la actividad delincinencial, por lo que no se podrá recurrir de forma reiterada a los estados de excepción para promover medidas preventivas, reformas institucionales o formulación de políticas públicas, las cuales son obligaciones que deben asumirse dentro de un régimen competencial ordinario.”*⁵
22. Por otra parte, el Dictamen expresa que la *“Corte hace notar que a pesar de haberse censurado la ausencia de una argumentación que justifique el ámbito territorial de la aplicación del estado de excepción (en el decreto 224), llama la atención que para la presente renovación tampoco se haya proporcionado datos o cifras pormenorizadas que sustente la decisión de renovar el estado de excepción en cada una de las provincias individualizadas en el decreto 257.”*⁶ Si bien estamos de acuerdo con que se haga notar las deficiencias y omisiones del Decreto, con especial énfasis en la gravedad de no argumentar la focalización espacial y lo mismo podría decirse de la delimitación temporal, creemos que a la Corte, como regla general, no le compete suplir las falencias y colmar las omisiones en los argumentos y evidencias que corresponde a una función del Estado, considerando además que esto ha sido recurrente.

⁴ Dictamen No. 7-21-EE/21, párrafo 31.

⁵ Dictamen No. 7-21-EE/21, párrafo 32.

⁶ Dictamen No. 7-21-EE/21, párrafo 40.

23. La Corte afirma en el Dictamen de mayoría que “no puede abstraerse de la realidad que afronta el país a causa del desbordamiento de los índices de delincuencia” y termina, entre otras razones, añadiéndose a la argumentación para sustentar la constitucionalidad del Decreto. A la Corte no le corresponde emitir un dictamen de constitucionalidad con base en la realidad del país sino con base en las razones expresadas en el Decreto que emite el presidente. La “realidad” no debe ser un hecho que deba asumirse, para desplegar la fuerza pública y restringir derechos, sino que debe ser adecuadamente demostrada por quien toma las medidas excepcionales y concentra el poder en un régimen de excepción, como es el presidente de la República.
24. Una vez más expresamos que es necesario que se intensifiquen las medidas ordinarias para atender los problemas estructurales de la seguridad ciudadana, que vienen acumulándose desde hace varios años, y esperamos que disminuyan, hasta que los Decretos de estado de excepción sean una medida verdaderamente excepcional.

**KARLA
ELIZABETH
ANDRADE
QUEVEDO**
Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por
KARLA ELIZABETH
ANDRADE QUEVEDO
Fecha: 2021.11.30
12:37:01 -05'00'

**DANIELA
SALAZAR
MARIN**
Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2021.11.30
12:23:36 -05'00'

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**
Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente
por RAMIRO FERNANDO
AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2021.11.30
12:32:08 -05'00'

Razón. - Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría y Daniela Salazar Marín, en la causa 7-21-EE, fue presentado en Secretaría General el 29 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico a las 19:50 y, ha sido procesado conjuntamente con el Dictamen. - Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI**
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

CASO Nro. 7-21-EE



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 23-20-CN y ACUMULADOS/21

Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 01 de diciembre de 2021

CASO No. 23-20-CN y ACUMULADOS

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

SENTENCIA

Tema: En esta sentencia la Corte Constitucional ejerce el control concreto de constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19 publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 229 de 22 de junio de 2020.

I. Antecedentes

Caso No. 23-20-CN

1. El 28 de julio de 2020, la señora Diana Michelle Guajala Carchi presentó una demanda laboral en contra del señor Manuel Gonzalo Carrillo Ortiz, propietario del local comercial denominado Pizzería La Fornace, en la cual exigió la indemnización por despido intempestivo. Esta causa fue signada con el número 03333-2020-00410.
2. Mediante auto de 17 de noviembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cañar, Dr. Marco Vinicio García Vázquez, suspendió la tramitación de la causa y elevó a consulta a la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19.

Caso No. 20-20-CN

3. El 12 de junio de 2020, la señora Raquel Jackeline Álvarez Toro presentó una demanda por despido intempestivo en contra de Nancy Ximena López Vásquez, en calidad de propietaria del local comercial denominado Pizzería La Fornace. Esta causa fue signada con el número 01371-2020-00179.
4. El 25 de diciembre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Cuenca, Dra. Enma Teresita Tapia Rivera, ante una duda razonable respecto de la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19, suspendió la tramitación de la causa y elevó a consulta a la Corte Constitucional.

Caso No. 21-20-CN

5. El 23 de junio de 2020, el señor Luis Ángel Landi Juca presentó una demanda laboral en contra de la compañía Carpintería y Tapicería Internacional Ctin Cía. Ltda., mediante la cual impugnó el Acta de Finiquito No. 9185700ACF y exigió la indemnización por el despido intempestivo. Esta causa fue signada con el número 01371-2020-00264.
6. La jueza de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Cuenca, Dra. Enma Teresita Tapia Rivera, mediante auto de 25 de diciembre de 2020, suspendió la tramitación de la causa y elevó a consulta a la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19.

Caso No. 5-21-CN

7. El 2 de julio de 2020, el señor Segundo Francisco Sánchez Guachamín presentó una demanda por despido intempestivo en contra de Florícola Producnorte S.A. Esta causa fue signada con el número 17316-2020-00431.
8. El juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, Dr. Manuel Agustín Chamba Chamba, frente a una duda razonable de la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19, mediante auto de 02 de diciembre de 2020, suspendió la tramitación de la causa y elevó a consulta a la Corte Constitucional.

Caso No. 6-21-CN

9. El 15 de julio de 2020, José Abelino Iguamba Tallana presentó una demanda laboral en contra de la compañía Boutique Flowers S.A. Esta causa fue signada con el número 17316-2020-00493.
10. Mediante auto de 15 de diciembre de 2020, el Dr. Manuel Agustín Chamba Chamba en calidad de juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, suspendió la tramitación de la causa y elevó a consulta a la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19.

Caso No. 7-21-CN

11. El 17 de septiembre de 2020, la señora Glenda Margarita Ramírez Lucas presentó una demanda por pago de haberes laborales en contra de la compañía Picassoroses Cía. Ltda. Esta causa fue signada con el número 17316-2020-00423.

12.Mediante auto de 22 de diciembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, Dr. Manuel Agustín Chamba Chamba, suspendió la tramitación de la causa y elevó a consulta a la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19.

Caso No. 8-21-CN

13.El 08 de junio de 2020, Lourdes Susana Simbaña Zurita presentó una demanda laboral en contra de la compañía Arbusta Cía. Ltda. Esta causa fue signada con el número 17316-2020-00375.

14.Mediante auto de 03 de diciembre de 2021, el Dr. Manuel Agustín Chamba Chamba, en calidad de juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, suspendió la tramitación de la causa y elevó a consulta a la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19.

Caso No. 9-21-CN

15.El 24 de junio de 2020, la señora Diana Alexandra Rivadeneira Vargas presentó una demanda por despido intempestivo en contra de la compañía Agrivaldani S.A. Esta causa fue signada con el número 17316-2020-00398.

16.El 09 de diciembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, Dr. Manuel Agustín Chamba Chamba, decidió suspender la tramitación de la causa y elevar a consulta a la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19.

Caso No. 10-21-CN

17.El 07 de julio de 2020, Isidro Alfonso Piarpuezan Rodríguez presentó una demanda laboral en contra de la compañía Producnorte S.A. Esta causa fue signada con el número 17316-2020-00473.

18.Mediante auto de 09 de diciembre de 2020, el Dr. Manuel Agustín Chamba Chamba en calidad de juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, suspendió la tramitación de la causa y elevó a consulta a la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19.

Caso No. 11-21-CN

19.El 24 de junio de 2020, el señor Segundo Eustorgio Altamirano presentó una demanda por despido intempestivo en contra de la compañía Agroflora S.A. Esta causa fue signada con el número 17316-2020-00532.

20.El 15 de diciembre de 2020, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, Dr. Manuel Agustín Chamba Chamba, ante una duda razonable de la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19 suspendió la tramitación de la causa y elevó a consulta a la Corte Constitucional.

Caso No. 14-21-CN

21.El 7 de julio de 2020, el señor Hugo Marcelo Polanco Cruz presentó una demanda por despido intempestivo en contra de la empresa Picassoroses Cía. Ltda. Esta causa fue signada con el número 17316-2020-00447.

22.Mediante auto de 17 de febrero de 2021, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, Dr. Manuel Agustín Chamba Chamba, suspendió la tramitación de la causa y elevó a consulta a la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19.

Caso No. 19-21-CN

23.El 22 de julio de 2020, la señora Mirian Margarita Mora Minchala presentó una demanda laboral en contra de José Ernesto Luzuriaga Peña, Tatiana Piedad Altamirano Rojas y María José Luzuriaga Altamirano, por el pago de haberes laborales e indemnización por despido intempestivo. Esta causa fue signada con el No. 03333-2020-00395.

24.Mediante auto de 26 de abril de 2021, el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Cañar, Dr. Marco Vinicio García Vázquez, frente a una duda razonable de la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19, decidió suspender la tramitación de la causa y elevar a consulta a la Corte Constitucional.

Causa No. 20-21-CN

25.El 13 de octubre de 2020, Jima Lucía Lino Bravo presentó una demanda laboral en contra de la compañía Agrícola Tabacundo Agritab Cía. Ltda. La causa fue signada con el número 17316-2020-00838.

26. Mediante auto de 25 de abril de 2021, el juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Pedro Moncayo, Dr. Manuel Agustín Chamba Chamba, suspendió la tramitación de la causa y elevó a consulta a la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19.

Procedimiento ante la Corte Constitucional

27. Mediante auto de 03 de mayo de 2021, la jueza constitucional Carmen Corral Ponce avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia para el día 13 de mayo de 2021.

28. El día fijado para llevar a cabo la audiencia no compareció ninguno de los jueces consultantes¹. En calidad de terceros interesados, se presentaron *amici curiae* por parte de los abogados Carolina Díaz Vélez, Fernando González Calle, Hernan Escudero Álvarez, Diego Castro Gálvez, María Terán Toapanta, Segundo Masapanta Cabascango, Jessica Verjan Cabrera, Francisco Vicuña Vicuña, Sonia Guerrero Barahona y Wilson Hidrovo Palacios.

29. Mediante auto de 17 de mayo de 2021, la jueza constitucional Carmen Corral Ponce solicitó a la Presidenta de la Asamblea Nacional, Dra. Guadalupe Llori, remita a la Corte Constitucional todos los documentos respecto a la tramitación de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19, principalmente, las actas de primer y segundo debate e informes elaborados por la comisión respectiva. El 21 de mayo de 2021, el Dr. Álvaro Salazar Paredes, en su calidad de Prosecretario General Temporal de la Asamblea Nacional, remitió la documentación requerida a la Corte Constitucional.

30. En el auto de 22 de noviembre de 2021 de la Jueza Constitucional Sustanciadora consta: *“En virtud de los autos de admisión de 12 de abril de 2021 en la causa 6-21-CN; de 21 de mayo de 2021 en la causa 11-21-CN; de 19 de mayo en la causa 19-21-CN; y, de 20 de mayo de 2021 en la causa 20-21-CN, en los cuales se dispuso su acumulación a la causa 23-20-CN, avoco conocimiento de las mismas”*.

II. Competencia de la Corte Constitucional

31. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), la competencia para conocer

¹ Mediante escrito de 04 de mayo de 2021, el juez Manuel Agustín Chamba, presentó excusa para acudir a la audiencia en virtud de que desempeñó sus funciones hasta el 23 de abril de 2021 y, actualmente, se encuentra desempeñando funciones en la Corte Nacional de Justicia. Así mismo, mediante escrito de 10 de mayo de 2021, la jueza Enma Teresita Tapia Rivera, presentó excusa para comparecer a la audiencia, en virtud de que desempeñó funciones hasta el 02 de febrero de 2021 y, actualmente, es presidenta de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

y resolver consultas de norma corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

III. Norma cuya constitucionalidad se consulta

32. La norma cuya constitucionalidad se consulta es la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19 publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 229 de 22 de junio de 2020 (en adelante “**Disposición Interpretativa**”), que dispone lo siguiente:

Interprétese el numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo², en el siguiente sentido:

En estos casos, la imposibilidad de realizar el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor estará ligada al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, sea persona natural o jurídica. Esto quiere decir, que habrá imposibilidad cuando el trabajo no se pueda llevar a cabo tanto por los medios físicos habituales como por medios alternativos que permitan su ejecución, ni aún por medios telemáticos.

IV. Argumentos de la Consulta de Constitucionalidad

Casos 20-20-CN y 21-20-CN

33. De las referidas causas, la jueza consultante es la misma de tal modo que ha expuesto los mismos argumentos en la consulta, los cuales se señalan a continuación.
34. La jueza consultante, sostiene que la Disposición Interpretativa “*desconoce la posibilidad de verificar cómo en cada caso realmente impactó el contexto sanitario y cuáles fueron sus consecuencias en la economía de cada persona y cada sector*”. En este sentido, señala que limita su labor a verificar el cese total y definitivo de la actividad impidiendo realizar un análisis en cada caso en particular.
35. Así mismo, señala que la Disposición Interpretativa incorpora contenido nuevo que la norma objeto de la interpretación no tiene y lo que debió aclarar es “*el sentido de en qué condiciones el acontecimiento extraordinario que no se pudo proveer imposibilita el trabajo, y no presuponer que el acontecimiento extraordinario solo es tal cuándo provoca un cese definitivo*”.

² Código de Trabajo. Artículo 169.- “Causas para la terminación del contrato individual.- El contrato individual de trabajo termina:

6. Por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten el trabajo, como incendio, terremoto, tempestad, explosión, plagas del campo, guerra y, en general, cualquier otro acontecimiento extraordinario que los contratantes no pudieron prever o que previsto, no lo pudieron evitar”.

36. Concluye alegando que la norma consultada transgrede la seguridad jurídica por cuanto no era una norma previa antes de su promulgación, pero interpreta una norma que sí era previa, esto es, el artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo. Por otra parte, vulnera la tutela efectiva pues, a su criterio, el juez no puede realizar un análisis a cada caso e impide ofrecer una respuesta razonable sobre el fondo de la controversia.

Casos 23-20-CN y 19-21-CN

37. De las referidas causas, el juez consultante es el mismo de tal modo que ha expuesto los mismos argumentos en la consulta, los cuales se señalan a continuación.

38. El juez consultante sostiene que la norma interpretativa desconoce la posibilidad del juzgador de verificar cómo en cada caso impactó el contexto sanitario y cuáles fueron las consecuencias en la economía de cada persona y, por otro lado, incorpora contenido nuevo al numeral 6 del artículo 169 del Código de Trabajo.

39. Así mismo, señala que la norma consultada está constituida por dos sintagmas que no necesariamente tienen una relación entre sí y que, eventualmente, podrían contradecirse, de tal manera que es necesario realizar un análisis en cada caso y que dicha norma cierra esta posibilidad.

40. Agrega que la norma consultada no tiene supuestos de temporalidad y por lo tanto podría entenderse que es aplicable “*en cualquier caso que, sin resolución judicial aún, esté en discusión su aplicación (...) e incluso antes de la emergencia sanitaria y el estado de excepción*”. Esto, conllevaría una transgresión a la seguridad jurídica ya que no era una norma previa.

41. Finalmente, sostiene que “*Si al juzgador se le veta de analizar las circunstancias concretas del caso, se ha puesto en juego y riesgo a la tutela judicial efectiva*”.

Casos 5-21-CN; 6-21-CN; 7-21-CN; 8-21-CN; 9-21-CN; 10-21-CN; 11-21-CN; 14-21-CN y 20-21-CN

42. De las referidas causas, el juez consultante es el mismo, de tal modo que ha expuesto los mismos argumentos en la consulta, los cuales se señalan a continuación.

43. En lo principal, señala que la norma consultada excede la facultad interpretativa de la Asamblea Nacional (art. 120 numeral 6 CRE) y contraviene el derecho a la seguridad jurídica, en las facetas de: i) existencia de norma jurídica previa; ii) previsibilidad de las decisiones parte de las autoridades públicas y iii) confianza en el sistema jurídico.

44. En ese sentido, sostiene que la norma consultada, al contrario de interpretar, modifica el contenido completo del artículo 169 numeral 6 del Código del Trabajo, de tal manera que “*el juez debe limitarse a verificar si existió cese total y definitivo de la empresa demandada, siendo intrascendente si el caso fortuito o la fuerza*

mayor incidió o no en la posibilidad de continuar cumpliendo las actividades previstas en el contrato de trabajo”.

- 45.** En tal virtud, fundamenta su duda razonable, al señalar que *“si la norma que debe aplicarse para determinar la procedencia o improcedencia de la indemnización por despido intempestivo y bonificación por desahucio es una norma jurídica previa conforme lo exige el derecho a la seguridad jurídica”*. Así, sostiene que existe un conflicto constitucional en el sentido de la previsibilidad de los elementos estructurales que introdujo el legislador en dicha norma.
- 46.** Finalmente, señala que al introducir nuevos elementos a la norma supera el ámbito de interpretación y *“parece situarse en el ámbito material de una reforma legal”* ya que el contenido de la interpretación no era previsible, y que el legislador quiso obviar la denominación de reformatoria para inaplicar el principio de irretroactividad de la ley. Concluye que *“si el legislador calificó formalmente el contenido de la norma promulgada como interpretación, el juez ordinario no tiene facultad para inaplicar su contenido y establecer que materialmente constituye una reforma”*.

V. Análisis Constitucional

- 47.** Esta Corte ha sostenido que el control concreto de constitucionalidad tiene por finalidad garantizar que la aplicación de disposiciones normativas dentro de los procesos judiciales esté acorde a la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, a efectos de garantizar la existencia de un ordenamiento jurídico coherente y la supremacía de la Constitución³.
- 48.** Los jueces consultantes alegan que la Disposición Interpretativa es contraria a la tutela judicial efectiva puesto que se ven imposibilitados de pronunciarse sobre el fondo de la controversia. Sin embargo, no se evidencia un argumento claro y completo sobre cómo la norma interpretativa limitaría las facultades de los juzgadores para pronunciarse en las causas sometidas a su conocimiento, por tanto, la Corte no encuentra razones para cuestionar la presunción de constitucionalidad de la norma en relación a la tutela judicial efectiva⁴.
- 49.** Por otro lado, sostienen que la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19, es incompatible con el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución, en el componente de previsibilidad de las normas, puesto que a su criterio, la norma consultada no interpreta, sino que reforma e incorpora nuevos elementos al numeral 6 del artículo 169 del Código de Trabajo.
- 50.** En tal virtud, esta Corte circunscribe su análisis a la posible incompatibilidad con la seguridad jurídica.

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2-19-CN/19.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 47-15-IN/21, párrafo 29.

Sobre las leyes interpretativas

51. La Asamblea Nacional tiene la potestad para interpretar las leyes de forma general y obligatoria conforme al artículo 120 numeral 6 de la Constitución⁵ en concordancia con el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa⁶.

52. De esta manera, a pesar de que existen diversos intérpretes o que cualquier individuo podría interpretar normas, el legislador es el intérprete auténtico de la Ley, pues dicho ejercicio interpretativo deviene de quien originalmente creó la norma y su pronunciamiento será de carácter general y obligatorio. Esta facultad interpretativa consiste en determinar el significado de una disposición jurídica a fin de establecer su sentido y alcance, de tal manera que al legislador le corresponde realizar un ejercicio hermenéutico frente a un enunciado normativo.

53. El artículo 7, numeral 23, del Código Civil prescribe que:

Art. 7.- La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; y en conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán las reglas siguientes:

(...)

23. Las leyes que se limiten a declarar el sentido de otras leyes se entenderán incorporadas en éstas; pero no alterarán en manera alguna los efectos de las sentencias judiciales ejecutoriadas en el tiempo intermedio.

54. En tal virtud, por regla general, la ley dispone para lo venidero y, por excepción, se contempla la posibilidad de expedir leyes interpretativas que se entienden incorporadas en las leyes que se interpretan, adquiriendo así efectos de carácter retroactivo. En fundamento a este carácter retroactivo es que las leyes interpretativas deben limitarse a declarar el sentido de la norma interpretada y no modificarla.

55. Por su parte, esta Corte, en la sentencia No. 009-13-SIN-CC, sostuvo que la ley interpretativa únicamente puede declarar el sentido de aplicación de una ley precedente, mas no contener nuevos enunciados normativos, puesto que el resultado de la interpretación se caracteriza por formar sustancialmente, un mismo cuerpo normativo con la ley interpretada, compartiendo entonces una unidad material de objeto e identidad⁷. En tal sentido, una ley no es interpretativa por su denominación sino por su contenido.

⁵ Constitución de la República. Artículo 120, numeral 6: “La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.

⁶ Ley Orgánica de la Función Legislativa. Artículo 69: “La Asamblea Nacional interpretará de modo generalmente obligatorio las leyes, y lo hará mediante la correspondiente ley interpretativa”.

⁷ Por su parte, la Corte Constitucional Colombiana, en la sentencia No. 245/02, ha puntualizado que una ley interpretativa debe reunir tres requisitos: **i)** Debe referirse expresamente a una norma legal anterior; **ii)** Debe fijar el sentido de dicha norma anterior enunciando unos de los múltiples significados plausibles de la norma interpretada, y **iii)** No debe agregarle a la norma interpretada un contenido que no estuviera comprendido dentro de su ámbito material.

El derecho y principio de la seguridad jurídica

- 56.** El artículo 82 de la Constitución establece que “*El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Al respecto, esta Corte ha sostenido que este derecho implica que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas⁸.
- 57.** Así mismo, ha señalado que la seguridad jurídica comprende un ámbito de previsibilidad y de certidumbre. El primero se refiere a la protección de las legítimas expectativas respecto de cómo el derecho deberá ser aplicado e interpretado en el futuro; el segundo implica brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente⁹.
- 58.** De esta manera queda clara la importancia del respeto al ordenamiento jurídico para que las personas tengan una noción razonable de las reglas del juego que les serán aplicadas. En este sentido, corresponde a este Organismo verificar si la Disposición Interpretativa menoscaba el elemento de previsibilidad del derecho a la seguridad jurídica.
- 59.** Para determinar si la Disposición Interpretativa es contraria al derecho a la seguridad jurídica es necesario compararla con lo que dispone la norma interpretada.

Norma interpretada	Disposición Interpretativa
<p>El numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo dispone lo siguiente:</p> <p><i>Art. 169.- Causas para la terminación del contrato individual.- El contrato individual de trabajo termina: (...)</i></p> <p><i>6. Por caso fortuito o fuerza mayor que imposibiliten el trabajo, como incendio, terremoto, tempestad, explosión, plagas del campo, guerra y, en general, cualquier otro acontecimiento extraordinario que los contratantes no pudieron prever o que previsto, no lo pudieron evitar;</i></p>	<p>Interprétese el numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo, en el siguiente sentido:</p> <p><i>En estos casos, la imposibilidad de realizar el trabajo por caso fortuito o fuerza mayor estará ligada al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador, sea persona natural o jurídica. Esto quiere decir, que habrá imposibilidad cuando el trabajo no se pueda llevar a cabo tanto por los medios físicos habituales como por medios alternativos que permitan su ejecución, ni aún por medios telemáticos.</i></p>

- 60.** La norma interpretada, no define propiamente lo que debe entenderse como caso fortuito o fuerza mayor; se limita a ejemplificar lo que se considera como tal, es

⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 989-11-EP/19, párrafo 20.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 5-19-CN/19, párrafo 21.

decir, “*incendio, terremoto, tempestad, explosión, plagas del campo, guerra*”. Esta norma delimita a los acontecimientos extraordinarios como aquellos que no se pudieron “*prever o que previsto, no lo pudieron evitar*”, es decir, reconoce los elementos de la imprevisibilidad e irresistibilidad para la configuración del caso fortuito o fuerza mayor, respectivamente.

61. Por su parte, respecto a la fuerza mayor o caso fortuito, la Corte Nacional de Justicia, a través de su jurisprudencia, ha indicado lo siguiente:

[...] considerando importante destacar que de la disposición transcrita se colige la concurrencia copulativa de los siguientes elementos que configuran la fuerza mayor o caso fortuito: a. Que el hecho o suceso que se invoca como constitutivo del caso fortuito o fuerza mayor sea inimputable o provenga de una causa ajena a la voluntad de las partes, en el sentido que éstas no hayan contribuido en su ocurrencia; b. Que el hecho o suceso sea imprevisible, es decir, que no se haya podido prever dentro de cálculos ordinarios o normales; c. Que el hecho o suceso sea irresistible, o sea, que no se haya podido evitar, ni aún en el evento de oponerle las defensas idóneas para lograr tal objetivo; y d. Que los daños ocurridos se deban causalmente a la ocurrencia del hecho o suceso¹⁰.

62. Ahora bien, la Disposición Interpretativa determina que el caso fortuito o fuerza mayor deben estar ligados “*al cese total y definitivo de la actividad económica del empleador*”. De este modo, condiciona al acontecimiento extraordinario a la verificación de un cese total y definitivo, esto como dos nuevos elementos a la configuración del caso fortuito o fuerza mayor. Adicionalmente, procede a señalar lo que debe provocar el cese total y definitivo indicando que “*habrá imposibilidad cuando el trabajo no se pueda llevar a cabo tanto por los medios físicos habituales como por medios alternativos que permitan su ejecución, ni aún por medios telemáticos*”.

63. De lo señalado, esta Corte evidencia que en principio la Disposición Interpretativa incorpora dos nuevos elementos a la norma interpretada, esto es, la verificación del cese total y definitivo; adicional a lo que la norma ya disponía, es decir, a la imprevisibilidad e irresistibilidad. Así, el Legislador realiza un ejercicio interpretativo de estos nuevos elementos indicando lo que se debe verificar para su configuración y que, al ser norma interpretativa, tiene efectos retroactivos.

64. Los requisitos de cese total y cese definitivo configuran nuevos elementos puesto que condicionan la configuración de la fuerza mayor o caso fortuito a la clausura de toda la unidad o unidades de negocio o toda la cadena de producción de una determinada unidad económica y, además, que dicho cierre sea por tiempo indefinido o permanente. Esto, dista totalmente de los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad puesto que estos se refieren a que el acontecimiento extraordinario no se lo pudo prever o evitar, respectivamente, por distintos medios, de manera que imposibilite la prestación del servicio materia del contrato individual, y no que el

¹⁰ Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Laboral. Resolución 832-2018.

acontecimiento impida realizar de manera absoluta la actividad económica del empleador.

- 65.** Esta introducción que, por los efectos retroactivos correspondientes a la ley interpretativa se aplican desde la vigencia de la norma interpretada (Código del Trabajo), resulta incompatible con el elemento de la previsibilidad propio de la seguridad jurídica, debido a que afecta a las legítimas expectativas de cómo el derecho debe ser aplicado e interpretado, pues el comportamiento de los individuos no preveía los elementos de cese total y definitivo, de tal manera que los empleadores no los pudieron prever al momento que invocaron la causal de caso fortuito o fuerza mayor para concluir la relación laboral, por la sobreviniencia de la pandemia de Covid 19.
- 66.** En todos los casos elevados a consulta, la terminación del contrato de trabajo individual invocando la causal de fuerza mayor o caso fortuito se produjo antes de la vigencia de la Ley de Apoyo Humanitario, esto es, antes del 22 de junio de 2020, así:

No. CASO	FECHA DE TERMINACIÓN DEL CONTRATO	VIGENCIA DE LA LEY DE APOYO HUMANITARIO
20-20-CN	04 de mayo de 2020	Publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 229 de 22 de junio de 2020
23-20-CN	07 de mayo de 20	
21-20-CN	12 de abril de 2020	
5-21-CN	01 de abril de 2020	
6-21-CN	30 de marzo de 2020	
7-21-CN	27 de marzo de 2020	
8-21-CN	27 de marzo de 2020	
9-21-CN	29 de abril de 2020	

10-21-CN	02 de abril de 2020
11-21-CN	31 de marzo de 2020
14-21-CN	27 de marzo de 2020
19-21-CN	26 de abril de 2020
20-21-CN	27 de marzo de 2020

- 67.** De esta manera, se evidencia que al momento de la terminación de la relación laboral durante la pandemia y antes de la vigencia de la Ley de Apoyo Humanitario, no era posible prever los elementos de cese total y definitivo a efectos de configurar la causal de fuerza mayor o caso fortuito, pues para ese entonces era suficiente demostrar los elementos de la imprevisibilidad o irresistibilidad, por tanto, se entendía que estas causales de terminación de la relación laboral eran interpretadas y aplicadas de la manera que había sido determinada por la jurisprudencia de la Corte Nacional.
- 68.** En definitiva, a la luz de lo dispuesto por la Disposición Interpretativa, para estos casos cuyo despido ocurrió antes de la vigencia de la norma cuestionada, el juzgador debía verificar cuatro elementos para concluir si efectivamente se configuró un caso fortuito o fuerza mayor: **i.** Imprevisibilidad; **ii.** Irresistibilidad; **iii.** Cese total y **iv.** Cese definitivo. Esta introducción de elementos sin duda modificó el contenido material de la norma interpretada, afectando la noción razonable de las reglas de juego que serían aplicadas y que no estuvieron vigentes el momento que acontecieron los hechos.
- 69.** Adicionalmente, debido a los efectos retroactivos de la Disposición Interpretativa, es cuestionable la aplicación del artículo 17 de la Ley de Apoyo Humanitario¹¹ que establece una sanción por invocar la causal de fuerza mayor o caso fortuito de manera injustificada, de manera que si el empleador no logra comprobar los elementos de cese total y definitivo, no previstos al momento de la terminación de la relación laboral, incurriría en la causal para la aplicación de la sanción prevista en el

¹¹ Ley de Apoyo Humanitario. Art. 17: *De la sanción al incumplimiento del acuerdo entre las partes.- Cualquiera de las partes de la relación laboral que incumpla con el acuerdo será sancionada de conformidad con lo dispuesto en el Código del Trabajo y demás normativa vigente.*

En aquellos casos en los que un juez determine que el empleador invocó de manera injustificada la causal de fuerza mayor o caso fortuito para terminar una relación laboral, se aplicará la indemnización por despido intempestivo prevista en el artículo 188 del Código del Trabajo multiplicada por uno punto cinco (1.5).

mismo cuerpo normativo. Esto implicaría que reciba una sanción de manera retroactiva sin haber violado norma alguna, lo que demuestra la inconstitucionalidad del efecto retroactivo. Distinta es la situación a partir de la vigencia de la Ley de Apoyo Humanitario, cuando ya entra en aplicación la Disposición Interpretativa, esto es a partir del 22 de junio de 2020, fecha de su publicación en el Registro Oficial.

- 70.** El derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución prevé un principio que irradia al ordenamiento jurídico, esto es, que las personas cuenten con la certeza y certidumbre en cuanto a que las disposiciones normativas a cuyo amparo se han generado múltiples situaciones jurídicas se encuentran resguardadas y protegidas por un marco normativo determinado y previsible; y, por ello confiere un doble aseguramiento: i) afianza la validez de la celebración, emisión o expedición del acto jurídico, debiéndose entender que cuenta con juridicidad; y, ii) ampara el respeto a los derechos adquiridos derivados de la aplicación de las normas bajo cuya vigencia se generaron situaciones jurídicas consolidadas; principio orientador que no ha sido respetado en la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19.
- 71.** Ahora bien, la Corte Constitucional al examinar las consultas de constitucionalidad de normas puede circunscribirse a la aplicación de la norma a los casos consultados y en aquellos con características similares, así el artículo 143 número 2 de la LOGJCC prevé: *“Cuando se pronuncie únicamente sobre la constitucionalidad de la aplicación de la disposición jurídica, el fallo tendrá efectos entre las partes y para casos análogos. Para tal efecto, se deberá definir con precisión el supuesto fáctico objeto de la decisión, para que hacia el futuro las mismas hipótesis de hecho tengan la misma solución jurídica, sin perjuicio de que otras hipótesis produzcan el mismo resultado”*.
- 72.** En tal virtud, en los casos pendientes o nuevos que se llegaren a presentar, que tengan como hipótesis de hecho la terminación de la relación laboral bajo la causal de fuerza mayor o caso fortuito por la pandemia de Covid 19, con anterioridad a la vigencia de la Ley de Apoyo Humanitario, esto es el 22 de junio de 2020, no le será aplicable la Disposición Interpretativa sujeta a análisis en la presente causa.
- 73.** No obstante, esta Corte aclara que esta decisión no afecta a las decisiones judiciales, ni los acuerdos, que ya fueron resueltos con base en la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19; y, que ya se encuentran ejecutoriadas y gozan de cosa juzgada material.
- 74.** Así mismo, se deja sentada la preocupación de esta Corte de que se haya producido un abuso de la causal de fuerza mayor durante la pandemia por parte de los empleadores, situación que sería reprochable, y por lo tanto, se exhorta a los juzgadores a verificar en los casos pendientes, la situación de los despidos realizados antes de la vigencia de la Ley de Apoyo Humanitario.

75. Por último, esta Corte advierte que la Disposición Interpretativa del numeral 6 del artículo 169 del Código del Trabajo se encuentra sujeta a control abstracto de constitucionalidad, así su aplicación en abstracto, su posible incompatibilidad con otras disposiciones constitucionales y sus efectos hacia el futuro serán analizados en la causa 49-20-IN y Acumulados, de manera que esta sentencia no implica un prejuzgamiento sobre el fondo en la acción de inconstitucionalidad, puesto que el presente análisis se ha circunscrito a la aplicación de la Disposición Interpretativa en el presupuesto fáctico de cada una de las consultas y su incompatibilidad con la seguridad jurídica.

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. Disponer que los jueces en las causas elevadas a consulta no apliquen la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19 publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 229 de 22 de junio de 2020 y verifiquen caso a caso la real ocurrencia de la causal de fuerza mayor o caso fortuito.
2. Determinar que en los casos pendientes o que se llegaren a presentar, que tengan como hipótesis de hecho la terminación de la relación laboral bajo la causal de fuerza mayor o caso fortuito con anterioridad a la vigencia de la Ley de Apoyo Humanitario, esto es el 22 de junio de 2020, no le será aplicable la indicada Disposición Interpretativa.
3. Esta decisión no afecta a las decisiones judiciales, ni los acuerdos, que ya fueron resueltos con base en la Disposición Interpretativa Única de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19; y, que ya se encuentran ejecutoriadas y gozan de cosa juzgada material.
4. Notifíquese y publíquese.

DANIELA
SALAZAR
MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR
MARIN
Date: 2021.12.03
15:11:53 -05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

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

Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 23-20-CN Y ACUMULADOS

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 97-20-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 01 de diciembre de 2021

CASO No. 97-20-IS

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

SENTENCIA

Tema: La Corte verifica el cumplimiento de una sentencia dictada en el marco de una acción de protección que ordenó al GAD municipal de Otavalo ejecutar una permuta, brindar disculpas públicas a los accionantes y realizar capacitaciones al interior del GAD. Una vez analizada la causa, se acepta la demanda por encontrarse un incumplimiento parcial de la sentencia.

I. Antecedentes procesales del trámite de origen

1.1. Sobre la acción de protección

1. El 21 de junio de 2019, Inti Paúl Remache Conejo, procurador judicial de los señores Laura Marina Chiluisa Rea, Luis Hermógenes Chiluisa Rea, Edgar Washington Chiluisa Rea, Nicolás Chiluisa Rea, Adriana Elizabeth Chiluisa Palacios, Oswaldo Rubén Chiluisa Palacios, Mayra Alejandra Chiluisa Palacios y Consuelo de los Ángeles Chiluisa Palacios (“**accionantes**”), en calidad de herederos de los cónyuges Juan José Chiluisa Abranjo y Carmen Rea, presentaron acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Otavalo (“**GAD de Otavalo**”).¹

¹ En la acción de protección No. 10201-2019-00499, se demanda una presunta ocupación arbitraria del GAD en un inmueble de su propiedad sin que previamente se haya realizado la declaratoria de utilidad pública. En la demanda los accionantes manifestaron: “(...) en el año de 1986, el entonces *Ilustre Municipio de Otavalo*, actual *Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Otavalo* (en adelante *GADMCO*), de forma ilegal y arbitraria procedió a ocupar el bien inmueble de los cónyuges *JUAN JOSÉ CHILUISA ABRANGO* (+) Y *CARMEN REA* (+), el cual según escrituras públicas celebradas el veintidós de mayo de mil novecientos setenta y cinco ante el *Notario Segundo del cantón Otavalo*, Sr. *Humberto Haro Gruerra* (sic) se halla ubicado en el sector urbano de la parroquia el *Jordán del cantón Otavalo*, compuesto de treinta y ocho metros de largo por dieciocho metros cincuenta centímetros de frente, (...). La mencionada ocupación se realizó sin la respetiva “*Declaratoria de Utilidad Pública con Fines de Expropiación*” que la ley exige; sin embargo hasta la presente fecha no se ha procedido con la emisión de la mencionada declaratoria y posterior compensación que una expropiación por ley exige, es así que por más de 32 años pese a los constantes requerimientos planteados por parte de los herederos, en especial del señor *JOSE NICOLAS CHILUISA* no se ha dado solución por parte del *GADMCO*. Es decir la violación del derecho a la propiedad nace de la omisión del procedimiento administrativo de expropiación que debió ser adecuada, pronta y efectiva. (...)”.- Manifiesta la parte compareciente que, si bien es cierto el *GADMCO* no ha negado el derecho que los herederos del bien mantienen, no se ha cristalizado ni concretado forma de pago alguna (...) indica además mediante resolución de fecha 24 de febrero de 1987 el consejo municipal ha solicitado al

2. El 14 de agosto de 2019, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Otavalo (“**Unidad Judicial**”) resolvió declarar sin lugar la demanda. No obstante, determinó que *“de lo manifestado por la señora Procuradora Síndica del GAD de Otavalo, se EXHORTA a las autoridades de dicha institución, que en el ámbito de sus competencias, logren un acercamiento directo con los señores accionantes de este juicio, y esta causa quede resuelta en el ámbito administrativo, que es el que corresponde”*. Inconforme con esta decisión, la parte accionante interpuso recurso de apelación.
3. El 14 de octubre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura (“**Sala Multicompetente**”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia de primera instancia. En consecuencia, como medida de reparación, concedió *“a los señores Alcalde y Procurador Síndico Municipal el plazo de 60 días, a partir de la ejecutoria de la sentencia, para que proceda a ejecutar la permuta de una superficie de terreno a favor de los accionantes, considerando una cabida superficiaria y justa valoración, con criterios de equidad y justicia. La justa valoración a la que se refiere esta decisión judicial permite un equilibrio, entre una compensación para el expropiado y la necesidad y beneficio colectivo que conlleva la ejecución de la obra pública”*. Además, dispuso que los personeros legales del GAD de Otavalo, a través de la página web oficial, publiquen una disculpa pública a los accionantes y que realicen una capacitación, presencial y virtual dirigida a las concejales y concejales y funcionarios municipales que conocen sobre procedimientos de expropiación sobre la necesidad de aplicar las normas de la Constitución, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**”), de la Ley de Contratación Pública y del Código Orgánico Administrativo.
4. El 24 de octubre de 2019, la Sala Multicompetente, aceptó el recurso de aclaración y ampliación solicitado por la parte accionante e indicó que *“desde un inicio el accionante ha manifestado que la Municipalidad de Otavalo jamás cumplió con la permuta cuya Resolución data de 24 de febrero de 1987, por lo que la forma de compensación será como lo señala una permuta sin que se perjudique a ninguna de las partes”*. En este sentido, determinó que como reparación por concepto de indemnización por la expropiación *“tienen derecho los accionantes a que se proceda a realizar una permuta”*.

1.2. Sobre el proceso de ejecución de sentencia

5. El 20 de noviembre de 2019, los accionantes solicitaron al juez de la Unidad Judicial que ordene al GAD de Otavalo *“el inicio de los actos administrativos conducentes al cumplimiento de la sentencia ejecutoriada”*.
6. El 16 de enero de 2020, las autoridades del GAD informaron a la Unidad Judicial que se realizó una inspección a los posibles terrenos que serían objeto de la permuta, acompañados de una de las accionantes y de la directora de avalúos y catastros. En este

municipio de obras publicas la delimitación de todos los terrenos del sector San Juan para solucionar mediante una permuta la situación del mencionado señor Chiluisa”.

sentido, señalaron que al finalizar el 2019 entregaron a los accionantes una lista de propiedades municipales que podrían ser objeto de la permuta. Además, solicitaron se nombre un perito que realice el levantamiento topográfico del tamaño del lote.

7. El 24 de enero de 2020, la Unidad Judicial convocó a una audiencia para el día 28 de enero de 2020 para verificar el cumplimiento de las medidas y llegar a acuerdos. El día señalado se llevó a cabo la diligencia mencionada en la cual el GAD solicitó la ampliación del tiempo para cumplir con la sentencia de 14 de octubre de 2019, por cuanto el 10 de febrero de 2020 el Concejo Municipal conocería los tres lotes de terrenos que se podrían permutar. La solicitud fue aceptada.
8. El 11 de febrero de 2020, se reinstaló la audiencia antes mencionada y el GAD informó que el Concejo Municipal de Otavalo no estuvo de acuerdo con el avalúo de las tres propiedades puestas en su conocimiento. Durante la diligencia, la jueza de la Unidad Judicial conminó a los sujetos procesales al cumplimiento de la sentencia de 14 de octubre de 2019.
9. El 14 de febrero 2020, la Unidad Judicial, por solicitud de la parte accionante, ordenó al GAD que, en el término de 8 días, dimita bienes inmuebles suficientes con el fin de ejecutar la permuta. El mismo día, el GAD de Otavalo informó a la Unidad Judicial que luego de realizar un avalúo al predio implicado se determinó que *“cuando el municipio dio ocupación”* (1986) tenía el valor de 80.000 sucres equivalentes a USD 2.094,88. En el 2006 tuvo un aumento de USD 89.30 por metro cuadrado en un área de 654.65, dando un total de USD 58.460,24 (avalúo actual USD 199.085,61). Por lo que propuso una permuta con terrenos de un área de 651.69 metros cuadrados con un avalúo de USD 114.329,24.
10. El 17 de febrero del 2020, los accionantes solicitaron a la Unidad Judicial se considere que la permuta *“se la debe realizar en consideración al avalúo que la municipalidad estableció para dicho efecto, avalúo que lo determinó tomando como base un levantamiento planimétrico del año 1987 y sobre parámetros técnicos que establecieron un valor aproximado de CIENTO NOVENTA Y NUEVE MIL DÓLARES”*.
11. El 10 de marzo de 2020, la Unidad Judicial requirió al GAD de cumplimiento de la permuta según lo dispuesto por la Sala Multicompetente. Ante ello, el 13 de marzo de 2020, el GAD de Otavalo informó que se puso a consideración de los accionantes tres lotes de terreno y que *“no se ha perfeccionado la decisión por decisión del procurador de los accionantes”* (sic), por lo que solicitaron a la autoridad judicial se ordene la escrituración de los predios a nombre de los accionantes.
12. El 11 de junio de 2020, los accionantes, a través de su procurador común, comunicaron a la Unidad Judicial la aceptación del ofrecimiento del GAD (ver párr. 9 *supra*) y en consecuencia solicitaron se establezca un plazo razonable para la entrega de las escrituras.
13. El 10 de julio de 2020, el GAD de Otavalo dio a conocer a la Unidad Judicial con

documentación que la escrituración correspondiente se encontraba en trámite.

14. El 27 de agosto de 2020, la jueza de la Unidad Judicial conminó a que el GAD en el término de 5 días remita las escrituras debidamente registradas. El 11 de noviembre de 2020, luego de haberse realizado una nueva audiencia para verificar el cumplimiento de la sentencia conminó al GAD culminar la permuta. En el mismo sentido el 17 de mayo de 2021, dispuso que el GAD coordine con el Registro de la Propiedad a fin de que se inscriban las escrituras de permuta.

1.3. Trámite de la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional

15. El 10 de diciembre de 2020, los accionantes presentaron una acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 14 de octubre de 2019, por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, en contra del Alcalde y Procurador Síndico del GAD de Otavalo.
16. Por sorteo realizado el 10 de diciembre de 2020, correspondió conocer el presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento en auto de 29 de septiembre de 2021 y solicitó a los accionados los informes relativos al cumplimiento de la sentencia.
17. Mediante providencia de 29 de octubre de 2021, se solicitó información adicional al GAD de Otavalo sobre el avance del trámite de inscripción de las escrituras de permuta en el Registro de la propiedad.

II. Competencia

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

III. Fundamentos y contestación a la acción de incumplimiento

3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

19. Los accionantes señalan que ninguna de las disposiciones contenidas en la sentencia de acción de protección se ha cumplido por parte del GAD de Otavalo.
20. Agregan que las disposiciones contienen una obligación expresa y que se ha especificado un tiempo límite para hacerlo, “*concretamente sesenta días para la suscripción y registro de la escritura de permuta y de forma inmediata para las otras formas de compensación*”. Con lo cual alegan que al no cumplir la sentencia se “*sigue vulnerando mi derecho Constitucional a la Propiedad Privada, en contra de orden expresa, haciendo ineficaz la decisión del Órgano Constitucional*”.

21. Señalan que desde octubre de 2019 no han recibido respuesta del GAD, por lo que solicitan que de forma inmediata *“procedan a ejecutar la permuta de una superficie de terreno a favor de los accionantes”*. Asimismo, piden que se cumpla con el resto de disposiciones establecidas en la sentencia de 14 de octubre de 2019.

3.2 Informe de la Unidad Judicial a cargo de la ejecución de la sentencia

22. El 14 de octubre de 2021², la jueza María Janeth Salas Subía presentó su informe de descargo en el cual señaló:
23. En audiencia de 28 de enero y en la reinstalación efectuada el 11 de febrero de 2020, *“las partes procesales acordaron plazos para el cumplimiento de las diferentes acciones administrativas que debían ser cumplidas previo a la emisión de la Escritura Pública de PERMUTA 'de una superficie de terreno a favor de los accionantes, considerando una cabida superficiaria y justa valoración, con criterios de equidad y justicia', según lo ordenado en sentencia, punto cinco. La señora Procuradora Síndica del GAD Municipal del cantón Otavalo, hace conocer que los demás puntos de la sentencia, están ejecutados”*.
24. El 14 de enero de 2021, el GAD informó que cumplió con los pagos generados por las escrituras de la permuta, quedando pendiente que la parte actora proceda a cumplir con el acuerdo respecto a la diligencia en el Registro de la Propiedad, en tanto se señala que la permuta debe realizarse con el procedimiento de una compra y venta.
25. El 12 de abril de 2021, el procurador del GAD solicitó a la judicatura que determine a quién le corresponde cubrir ciertos gastos de las escrituras, ante lo cual el 20 de abril de 2021 la jueza señaló que *“se halla limitada a realizar interpretaciones respecto de dicha sentencia”*.
26. El 05 de octubre de 2021, el GAD informó que procedió a reliquidar los rubros por alcabalas.
27. Finalmente, indicó que la sentencia de la cual se reclama su cumplimiento no determina un equilibrio entre *“la compensación para el expropiado (parte actora) y la necesidad y beneficio colectivo que conlleva la ejecución de la obra pública, a cargo de la parte accionada. Agrega que actualmente se encuentra en ejecución porque la permuta de los inmuebles está en proceso de inscripción en el Registro de la Propiedad”*.
28. El 17 de noviembre de 2021, la jueza de la Unidad Judicial informó que *“[...] se ha dado cumplimiento a la publicación de las disculpas públicas dispuestas a favor de la Familia Chiluisa Palacios habiéndose creado el enlace para tal efecto; así también se ha cumplido con la capacitación dirigida a diferentes estamentos del GAD [...] Sobre la principal obligación dispuesta, a saber la permuta de los*

² Mediante auto de 11 de octubre de 2021 se concedió una prórroga para la presentación de informes de descargo.

bienes inmuebles a favor de la familia Chiluisa Palacios, la misma está por cumplirse, pues habiéndose realizado todo el trámite administrativo para este efecto, se encuentra pendiente el pago del arancel por el valor de 598,90 USD, valor que según la normativa vigente debe ser cubierta por el beneficiario. De lo expuesto se entiende que una vez que sea cancelado el arancel indicado, se procederá a la inscripción respectiva, culminando o concluyendo la ejecución de la sentencia dictada en la causa 10201-2019-00499”.

3.3 Gobierno Autónomo Descentralizado de Otavalo

29. Mediante escrito de 15 de octubre de 2021, el GAD informó que en todo momento coordinó el cumplimiento de la sentencia con la representante de los accionantes.
30. Señaló que el 05 de octubre de 2021, se generaron los valores de pagos de tasas de reliquidación, con lo cual se actualizaron los certificados de no adeudar al Municipio y que esta documentación reingresará al Registro de la Propiedad para la respectiva inscripción. Para demostrarlo adjuntó al expediente un oficio dirigido al Registrador de la Propiedad con fecha de presentación 12 de octubre de 2021, en el cual el GAD solicitó la inscripción de la escritura de permuta dada el 13 de marzo del 2021 ante Notario Cuarto del cantón Otavalo, respecto de 3 predios a favor de los señores Oswaldo Rubén Chiluisa Palacios y otros.
31. Finalmente, indicó que en ningún momento se hizo caso omiso de la orden judicial y que el cumplimiento se dilató por parte de los accionantes. Agregó que se ha informado constantemente a la Unidad Judicial sobre las actuaciones del GAD. De este modo, solicitan evidenciar los avances en tanto actualmente se encuentra en trámite la inscripción en el Registro de la Propiedad de la escritura de la permuta.
32. El 11 de noviembre de 2021, el GAD informó a la Corte que (i) se cumplió con las disculpas públicas a favor de los accionantes, para lo cual se adjuntó la imagen de la publicación³; (ii) se cumplió con la capacitación dirigida a los concejales y funcionarios municipales que conocen sobre los procedimientos de expropiación el 12 de noviembre de 2021⁴; y (iii) en el Registro de la Propiedad de Otavalo queda pendiente de cancelar un valor por arancel de USD 598,90⁵ (aplicado descuento de tercera edad)⁶.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Análisis constitucional

³ Consta a fs. 102 del expediente constitucional.

⁴ Consta la invitación a los concejales fs. 103-105 del expediente constitucional.

⁵ Este valor se encuentra fijado en la Ordenanza sustitutiva para la organización, administración y funcionamiento del Registro de la Propiedad del cantón Otavalo, art. 34 “Hecho generador.- La existencia del predio es la causa o hecho generador del tributo rural gravado y la propiedad y dominio del mismo. Que corresponde a un impuesto municipal y a la contribución predial del cero punto quince por mil a favor del cuerpo de Bomberos del cantón Otavalo (art. 35). Siendo la base imponible el valor de la propiedad. Además, se señala que el GAD está exento de pago alguno.

⁶ Oficio No. 218-2021 RPMCO de 4 de noviembre de 2021, fs. 101 del expediente constitucional.

- 33.** La LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. No obstante, si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.
- 34.** En el marco de la acción presentada, corresponde a esta Corte Constitucional verificar el cumplimiento de la sentencia emitida el 14 de octubre de 2019 por la Sala Multicompetente dentro de una acción de protección.
- 35.** De los recaudos procesales se identifica que la acción de protección proviene de una ocupación arbitraria que realizó el GAD de Otavalo a los terrenos de los cónyuges Juan José Chiluisa Abranjo y Carmen Rea, que data aproximadamente de 1987. En sentencia de apelación dictada por Sala Multicompetente se resolvió como forma de reparación integral que el GAD realice las siguientes acciones:
- a) Que en el plazo de 60 días a partir de la ejecutoria de la sentencia, proceda a ejecutar la permuta de una superficie de terreno a favor de los accionantes, considerando una cabida superficiaria y justa valoración, con criterios de equidad y justicia. La justa valoración a la que se refiere esta decisión judicial permite un equilibrio, entre una compensación para el expropiado y la necesidad y beneficio colectivo que conlleva la ejecución de la obra pública.
 - b) Que los personeros legales del GAD, a través de la página web oficial publiquen una disculpa pública a los accionantes.
 - c) Que los personeros legales del GAD de Otavalo, realicen una capacitación, presencial y virtual, sobre la necesidad de aplicar las normas de la Constitución, del COOTAD, de la Ley de Contratación Pública y del Código Orgánico Administrativo, dirigida a las concejalas y concejales, funcionarios municipales que conocen sobre procedimientos de expropiación, con fines de utilidad pública y ocupación inmediata.
- 36.** Además, es necesario considerar que en el auto de aclaración y ampliación se ratificó que, como reparación por la expropiación realizada por el GAD, *“tienen derecho los accionantes a que se proceda a realizar una permuta”*.
- 37.** En relación a la primera medida (a), consistente en ejecutar la permuta en favor de los accionantes, de la información constante en el expediente se identifica que el 28 de enero de 2020 se realizó una audiencia de verificación del cumplimiento de medidas en la cual se acordó ampliar el plazo⁷ para el cumplimiento de la sentencia. Con fechas 04 y 13 de febrero de 2020 se realizó la inspección técnica e identificación de los bienes inmuebles y el avalúo correspondiente⁸. Posteriormente, el 13 de marzo del 2021, ante Notario Cuarto del cantón Otavalo se elevó a escritura pública la permuta de tres bienes

⁷ No queda especificado el tiempo.

⁸ Consta a fs. 287-310 del expediente de la Unidad Judicial.

inmuebles a favor de los accionantes.

38. A continuación, del expediente constitucional se constata que el 12 de octubre de 2021, el GAD solicitó al Registrador de la Propiedad de Otavalo la inscripción de la escritura pública de la permuta a fin de perfeccionar el contrato. No obstante, de la última información ingresada a esta Corte por el GAD se evidencia que el registro de la permuta en el Registro de la Propiedad sigue pendiente pues se requiere el pago de un arancel que según el GAD corresponde cancelar a los accionantes en su calidad de beneficiarios de la permuta.
39. En consecuencia, se evidencia que al día de hoy la permuta del inmueble no se encuentra perfeccionada, con lo cual esta medida no se encuentra cumplida, pero según el GAD no constituye su responsabilidad sino que su cumplimiento depende de los accionantes.
40. A este respecto, cabe recordar que de conformidad con la Constitución y la LOGJCC, la reparación integral busca que la persona a quien se le vulneró un derecho goce y disfrute de este, de la manera más adecuada posible se le restablezca a la situación anterior a la violación. Así, en este caso, la sentencia -como medida de restitución- ordenó que se “*proceda a ejecutar la permuta*” por parte del GAD de Otavalo, para entregar un inmueble de igual valor al que a los accionados perdieron por la ocupación del GAD. Es decir, la reparación a través de la permuta (como figura jurídica) tuvo por objeto que el GAD restituya el derecho de propiedad a los accionantes, siendo su exclusiva responsabilidad hacerlo. En consecuencia, todos los gastos que genere el otorgamiento de la permuta, al ser parte de la medida de reparación *in integrum*, corresponden exclusivamente al accionado y no pueden ser trasladados a la parte accionante. Menos aun si se trata de aranceles o cobros que realiza el propio GAD a través de sus instituciones.
41. Por consiguiente, esta Corte determina que el incumplimiento es atribuible al GAD de Otavalo y le corresponde ejecutar íntegramente esta medida llevando a cabo todos los trámites y pagos que correspondan hasta el registro de la permuta en el Registro de la Propiedad.
42. Ahora bien, respecto de las dos medidas de reparación restantes (b y c), de la información presentada por el GAD y por la jueza de la Unidad Judicial se puede comprobar que estas han sido cumplidas tardíamente. Se constata que el 05 de noviembre de 2021 se publicaron las disculpas públicas por parte del GAD a los accionantes⁹ y el 12 de noviembre de 2021 se realizó una capacitación dirigida a concejales y funcionarios municipales que conocen el procedimiento de expropiación con fines de utilidad pública y ocupación inmediata¹⁰. Por lo que, ante el incumplimiento tardío de la sentencia esta Corte llama la atención a las autoridades del GAD de Otavalo y a la jueza de la Unidad Judicial por no dar cumplimiento de las medidas de reparación de modo integral dentro de un plazo razonable.

⁹ Consta a fs. 102 del expediente constitucional.

¹⁰ Consta la invitación a la capacitación a fs. 103-105.

43. Por lo expuesto, esta Corte encuentra que la sentencia dictada el 14 de octubre de 2019 ha sido cumplida de manera parcial.

V. Decisión

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

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento planteada No. 97-20-IS.
2. **Declarar** el incumplimiento parcial de la sentencia de fecha 14 de octubre de 2019 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Imbabura, por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Otavalo.
3. **Disponer** que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Otavalo, en el plazo máximo de 30 días desde la notificación de esta decisión, ejecute todos los trámites y pagos que correspondan, a su costo y cargo, para la inscripción de la permuta en el Registro de la Propiedad. En caso en que los accionantes hayan incurrido en algún gasto por registro de la permuta, este deberá ser restituido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Otavalo.

Para efectos de verificación del cumplimiento de esta medida, cumplido el plazo, el GAD de Otavalo deberá remitir inmediatamente a esta Corte el correspondiente certificado de gravamen emitido por el Registro de la Propiedad del Cantón Otavalo.
4. **Hacer** un llamado de atención al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Otavalo y a la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y Adolescentes Infractores con sede en el cantón Otavalo por el cumplimiento tardío de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia.
5. Notifíquese y archívese.

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.12.02 17:26:35
-05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Sentencia No. 97-20-IS/21**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

CASO Nro. 97-20-IS

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

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



Sentencia No. 46-17-AN/21
Jueza ponente: Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 08 de septiembre de 2021

CASO No. 46-17-AN

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

SENTENCIA

Tema: Esta sentencia analiza la acción por incumplimiento planteada por Maribel del Rocío Melo Escarria, respecto de los artículos 30 y 32 literales a), c), e) de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Tras el análisis correspondiente, este Organismo resuelve desestimar la acción.

I. Antecedentes procesales

1. El 11 de octubre de 2017, Maribel del Rocío Melo Escarria (en adelante “la accionante”), presentó una acción por incumplimiento de los artículos 30 y 32 literales a), c), y e) de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante “LSSFA”), en contra del consejo directivo y de la junta de calificaciones de prestaciones del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante “ISSFA”).
2. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción por incumplimiento. De conformidad con el sorteo del 13 de diciembre de 2017, el conocimiento de la causa correspondió al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, del cual no se observa actuación procesal posterior.
3. El 5 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, para el ejercicio de las competencias constitucionales y legales, los actuales jueces constitucionales. 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 Teresa Nuques Martínez.
4. El 15 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes al desarrollo de la audiencia de contestación a la demanda conforme la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para el día 19 de julio de 2021 a las 12h00, diligencia que se llevó a cabo el día y hora señalados.

II. Alegaciones de la acción por incumplimiento

2.1. Norma cuyo cumplimiento se demanda

5. Según la demanda, las normas cuyo cumplimiento se invoca son los artículos 30 y 32 literales a), c) y e) de la LSSFA¹. No obstante, previo a citarlas, esta Corte considera pertinente señalar que estos artículos sufrieron reformas a través de la Ley de Fortalecimiento a los regímenes especiales de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional expedida en el año 2016². En este sentido, al tiempo del incumplimiento acusado (año 2015), regían disposiciones distintas a las existentes en el año de la interposición de la demanda de acción por incumplimiento (año 2017). Por lo tanto, se procede a citar la normativa, a través del siguiente cuadro comparativo:

Disposiciones en vigor al 2015	Disposiciones vigentes al momento de presentación de la demanda (2017) - actualmente vigentes-
<p><i>“Art. 30.- El Seguro de Muerte consiste en el pago de una pensión vitalicia a los derechohabientes del asegurado que fallece en servicio activo o del asegurado que fallece en servicio pasivo, con pensión de retiro, discapacidad o invalidez.”</i></p> <p><i>“Art. 32.- Se pierde el goce de la pensión de montepío por las siguientes causas:</i></p> <p><i>a) Por fallecimiento del beneficiario; (...)</i></p> <p><i>c) Cuando los hijos hayan contraído matrimonio o formado unión libre, estable y monogámica sin vínculo matrimonial; (...)</i></p> <p><i>e) Por pérdida de la nacionalidad.”</i></p>	<p><i>“Art. 30.- El Seguro de Muerte consiste en el pago de una pensión vitalicia a los derechohabientes del asegurado que fallece en servicio activo fuera de actos de servicio o del asegurado que fallece en servicio pasivo, con pensión de retiro, o invalidez.”</i></p> <p><i>“Art. 32.- Se pierde el goce de la pensión de montepío por las siguientes causas:</i></p> <p><i>a) Por fallecimiento del beneficiario; (...)</i></p> <p><i>c) Cuando los hijos hayan contraído matrimonio o formado unión de hecho legalmente reconocida sin vínculo matrimonial; (...)</i></p> <p><i>e) Por pérdida de la nacionalidad.”</i></p>

Elaboración: Corte Constitucional.

¹ Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 995 del 7 de agosto de 1992.

² Publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 867 de 21 de octubre del 2016. Posteriormente, varios artículos de este cuerpo normativo fueron declarados inconstitucionales por la sentencia No. 83-16-IN/21 del 10 de marzo de 2021.

6. Pese a no haber precisado la accionante a cuál normativa específica se refiere en su demanda, se desprende que se refiere a la vigente al año 2015, pues el acto que motivó tanto su reclamo previo como la demanda de acción por incumplimiento, fue emitido en dicho año. En consecuencia, el presente análisis de sentencia partirá desde dicha normativa.

2.2. Alegaciones de la accionante

7. La accionante manifestó que su demanda persigue como pretensión que el ISSFA, *“continúe con el pago de pensiones de montepío que me corresponden en mi calidad de pensionista militar de quien en vida fue mi padre, el CBO. JULIO ENRIQUE MELO PÉREZ, pensión vitalicia que fue suspendida, de un modo motivado erróneo, a partir del mes de julio de 2015, sin respetar los derechos adquiridos de acuerdo a la ley de seguridad social de las fuerzas [sic]”*. Al respecto, indica que se resolvió de modo *“erróneo basado en el artículo 31 literal c)”* de la LSSFA³.
8. Expresó que el derecho que le asiste *“está amparado según acuerdo de la Ley de Pensiones de las Fuerzas Armadas (9 de marzo de 1959). La misma que es de forma vitalicia”*.
9. Además, agregó que: *“la calificación de pensionista de la caja militar lo constituyen los asegurados que alcanzaron el derecho de pensión de invalidez, vejez, muerte, a partir del 9 de marzo de 1959, contenida en la ley de pensiones de las fuerzas armadas aquella señala que si la pensión de montepío fue concedida de acuerdo a la ley de pensiones de las fuerzas armadas y el beneficiario cumplió la mayoría de edad al amparo de esta ley al entrar en vigencia la ley de seguridad social militar, de mantenerse solteras, no haber contraído matrimonio, o no estar en unión libre, o unión de hecho su pensión de montepío será ‘vitalicia’ [...]. Por esta razón se puede evidenciar que esta disposición normativa contiene una obligación: clara, expresa y exigible de parte del instituto de seguridad social militar y que además es exigible para las personas que han cumplido con los previstos por el legislador en tanto al periodo comprendido de 1959 al 1 de junio de 1995”*.
10. Según comentó en audiencia, como efecto de la terminación de su pensión, no pudo hacer uso de las citas médicas que correspondían dársele en el Hospital Militar. Y solicitó se declare la vulneración de sus derechos contenidos en los artículos 32, 45 y 47 de la Constitución y de los artículos 72 y 108 de la LSSFA. Exigió la reparación integral desde la fecha en que tales derechos habrían sido vulnerados, esto es, desde el 30 de junio de 2015, fecha en que el ISSFA emitió el acuerdo No. 0152301, por el cual se le dio de baja a la accionante de la pensión de montepío.

³ LSSFA: *“Art. 31.- Tienen derecho a la pensión de montepío: (...) c) Los hijos solteros hasta los veinticinco años de edad, siempre que comprobaren anualmente hallarse estudiando en establecimiento reconocidos por el Estado y que no mantengan relación laboral.”* (Derogado por el Art. 16 del Cap. 1 de la Ley s/n de la Asamblea Nacional, R.O. 867-S, 21-X-2016).

2.3. Alegaciones de la entidad accionada

11. El ISSFA, a través de su representante legal, indicó que “[e]n base a las atribuciones constantes en el artículo 11 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA emite el 22 de noviembre del 2018, el acuerdo No. 0182269, acuerdo con el cual el 10 de enero del 2018 se da de alta nuevamente la pensión de montepío a favor de la señorita MELO ESCARRIA MARIBEL DEL ROCÍO, portadora de la cédula de ciudadanía No. 0906780747, hija de quien en vida fuera el señor CBOS. EJE. (+) MELO PEREZ JULIO ENRIQUE, todo esto de conformidad con la sentencia No. 001-18-SAN-CC, emitida por la Corte Constitucional el 10 de enero del 2018.” Respecto a esta sentencia, expresa que “esta dispone que el pago no sea retroactivo y que el pago se lo realice desde el momento mismo en que fue emitida”.
12. Agrega que es por ello que, desde el 10 de enero del 2018, se liquidó a favor de la hoy accionante “los valores pendientes que Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas [sic], adeudaba por concepto de pensiones de montepío, la señorita MELO ESCARRIA MARIBEL DEL ROCIO, a la presente fecha es beneficiaria y cobra el montepío por ser hija soltera de quien en vida fue el señor CBOS. EJE. (+) MELO PEREZ JULIO ENRIQUE.”.
13. En la audiencia recalcó que el ISSFA está pagando nuevamente el beneficio de montepío a la accionante; y, que la sentencia No. 001-18-SAN-CC del 10 de enero de 2018, no otorgó de manera retroactiva el derecho a la pensión de montepío.

III. Consideraciones y fundamentos de la Corte

3.1. Competencia

14. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3.2. Análisis constitucional

15. El artículo 93 de la Constitución determina que la acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.

16. La Corte ha establecido que, siempre que debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) si la obligación cuyo incumplimiento alega el o la accionante se deriva o no de la disposición normativa que invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.⁴
17. En orden a los puntos a ser tratados, respecto al primero de ellos se observa que la obligación cuyo incumplimiento se demanda radica en el acceso al pago de la pensión de montepío, por parte del ISSFA.
18. Por su parte, las disposiciones normativas invocadas para exigir el cumplimiento de esa supuesta obligación son los artículos 30 y 32 literales a), c) y e) de la LSSFA. De la revisión del artículo 30, se observa que esta disposición contempla un contenido de tipo descriptivo-explicativo, por cuanto define en qué consiste el seguro de muerte para efectos de la LSSFA y establece las características del presupuesto por el que se configura tal seguro. Del mismo modo, los literales a), c) y e) del artículo 32 tan solo indican, a modo informativo, las causas puntuales por las que se pierde el goce de la pensión de montepío.
19. Además, dado el tipo de las disposiciones cuyo incumplimiento se demanda, es posible afirmar que estas no establecen a un sujeto activo, a un sujeto pasivo y mucho menos un objeto de obligación, requisitos esenciales de comprobación para este tipo de acciones.
20. En virtud de tales consideraciones, se aprecia que la presunta obligación cuyo incumplimiento se alega, esto es, el acceso a la pensión de montepío por parte del ISSFA, no se deriva de las disposiciones normativas demandadas.
21. Ahora bien, de los recaudos procesales, se observa que la accionante condujo en la audiencia su pretensión al pago de las pensiones dejadas de percibir en virtud del acuerdo No. 0152301 emitido el 30 de junio de 2015 por el ISSFA. La accionante manifestó que su pretensión no había sido satisfecha, expresándose contraria a ser dada de alta de la pensión de montepío a partir de noviembre del 2018, y no desde la fecha en que, según alega, se vulneraron sus derechos, esto es el 30 de junio de 2015.
22. En su contestación, el ISSFA adjuntó el acuerdo No. 0182269⁵ del 22 de noviembre de 2018, a través del cual se dispuso lo siguiente: “*ART. 1.- Dar de alta como pensionista de montepío a cargo del Estado con fecha 10 de enero de 2018 con el valor de USD/. 386, de la señorita MELO ESCARRIA MARIBEL DEL ROCIO, portadora de la cédula de ciudadanía 0906780747, hija, de quien fuera CBOS. EJE. (+) MELO PEREZ JULIO ENRIQUE, de conformidad con la sentencia No. 001-18-SAN-CC, de 10 de enero de 2018, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador (...)*”.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-12-AN/19, párr. 12.

⁵ Foja 126 del expediente constitucional.

23. En la referida sentencia⁶ la Corte declaró que los efectos de la misma son *inter communis*.⁷ Así, declaró la vulneración al derecho a la seguridad jurídica, aceptó la acción por incumplimiento planteada y como medida de reparación dispuso, principalmente:

3.1. Que el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, restablezca la pensión por montepío que les corresponda, desde la emisión de la sentencia, de conformidad con lo prescrito en los artículos 72 y 108 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 995, de 07 de agosto de 1992, a las siguientes accionantes: (...)”.⁸

[énfasis añadido]

24. Como se aprecia, la sentencia constitucional que, por su alcance *inter comunis* llegó a recoger indirectamente la situación de la actual accionante, moduló además en el tiempo los efectos de tal decisión. Tales efectos, se estableció, serían “*desde la emisión de la sentencia*”, esto es el 10 de enero de 2018. En este mismo orden de cosas, se observa que el antes mencionado acuerdo No. 0182269 emitido el 22 de noviembre de 2018 por la Dirección de Seguros Previsionales del ISSFA, dispuso en su artículo 1: “[*d*]ar de alta como Pensionista de montepío a cargo del Estado **con fecha 10 de enero de 2018** con el valor de USD/. 386, de la señorita MELO ESCARRIA MARIBEL DEL ROCIO (...)”. Para ello, ordenó en el artículo 3, “*LIQUIDAR, los valores de pensiones que correspondan*”.
25. Por lo tanto, tras el análisis de los elementos del caso, se concluye que las pretensiones de la accionante fueron atendidas por la sentencia constitucional antedicha y que, no correspondía iniciar una acción por incumplimiento de norma conforme lo señalado en los párrafos 19 y 20 *supra* y porque a través de la acción por incumplimiento este

⁶ Sentencia No. 001-18-SAN-CC dictada el 10 de enero de 2018 dentro del caso No. 0008-16-AN. La acción fue propuesta por varias accionantes que demandaron el incumplimiento del artículo 72 de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas: “*El grupo de los pensionistas del Estado está constituido por los asegurados cotizantes que alcanzaron derecho a la pensión de Retiro, Invalidez y Montepío antes del nueve de marzo de 1959. Estos pensionistas mantienen sus derechos adquiridos y acceden a las prestaciones y servicios contemplados en la presente Ley.*”

⁷ Sentencia No. 001-18-SAN-CC: “*Finalmente, es necesario que los beneficios y alcances de la presente sentencia sean otorgados a todas las ciudadanas que se encuentren en las mismas circunstancias, es decir, que de los efectos de la presente sentencia se beneficien terceros que no habiendo sido parte del proceso, comparten circunstancias comunes con las peticionarias de la acción; en virtud de aquello, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica, la Corte Constitucional declara que los efectos de la presente sentencia son *inter communis*.*” (pág. 40)

⁸ La Corte estableció que “*es menester indicar que la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, fue publicada en el Registro Oficial Suplemento N.º 995, de 07 de agosto de 1992; y, considerando que la extinción del pago del montepío por orfandad de forma vitalicia, a favor de las hijas solteras de militares fallecidos, ocurre cuando las beneficiarias del montepío han cumplido 18 o 25 años al entrar en vigencia la referida ley; a continuación se analizará cada uno de los casos de las accionantes, y establecer si cumplen con dichos parámetros para continuar con el pago de dicha pensión.*” (Sentencia No. 001-18-SAN-CC, pág. 28).

Organismo “no puede realizar un control de legalidad de los actos alegados por el accionante, frente a los cuales contaba con los mecanismos judiciales adecuados”.⁹

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 por incumplimiento No. 46-17-AN, planteada por Maribel del Rocío Melo Escarria.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.17 08:59:42 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 08 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

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

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 15-15-AN/20, 11-nov-2020, párr. 33.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. – Quito D.M., 24 noviembre de 2021.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 24 de noviembre de 2021, dentro de la causa 46-17-AN, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes procesales

1. El 11 de octubre de 2017, Maribel del Rocío Melo Escarria (en adelante “la accionante”), presentó una acción por incumplimiento de los artículos 30 y 32 literales a), c), y e) de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante “LSSFA”), en contra del consejo directivo y de la junta de calificaciones de prestaciones del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (en adelante “ISSFA”).
2. El 16 de noviembre de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción por incumplimiento, signada con el No. 46-17-AN.
3. El Pleno de la Corte Constitucional, mediante sentencia del 8 de septiembre de 2021, resolvió desestimar la demanda planteada.
4. Conforme consta de la razón sentada por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la sentencia constitucional No. 46-17-AN/21 fue notificada el 20 de septiembre de 2021.
5. El 22 de septiembre de 2021, la accionante solicitó la aclaración de la sentencia en referencia.

II. Oportunidad

6. En vista de que la sentencia constitucional fue notificada el 20 de septiembre de 2021 y el pedido de aclaración fue presentado el 22 del mismo mes y año por quien ostenta legitimación, el pedido se encuentra dentro del término de tres días establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional del Ecuador (“CRSPCCC”).

III. Solicitud de aclaración

7. En el libelo, la accionante solicitó aclaración, *“toda vez que obra de autos, que la parte demandada NO HA DADO CUMPLIMIENTO a lo ordenado en la sentencia constitucional referida en los numerales 24 y 25 de su sentencia, YA QUE HASTA EL DÍA DE HOY EL ISSFA NI ME HA LIQUIDADO, NI ME HA CANCELADO LOS VALORES CORRESPONDIENTES A LAS PENSIONES EROGADAS DESDE EL 10 DE ENERO HASTA EL 22 DE NOVIEMBRE DEL 2018”*.

IV. Consideraciones y fundamentos

8. El artículo 440 de la Constitución, CRE, establece que: “*Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables*”. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJCC, en su artículo 162 prevé que: “*Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación*”.
9. Al respecto, la Corte ha señalado que la aclaración procede si el fallo fuere oscuro y la ampliación si el fallo no resolviera todos los puntos de la controversia, sin que le esté permitido al juez modificar la decisión o la sentencia al resolver los recursos de aclaración o ampliación, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y sería un desconocimiento de los efectos de una sentencia constitucional, conforme se ha señalado previamente en la Sentencia No. 045-13-SEP-CC.¹ Con base a lo mencionado, se pasa a resolver el pedido antedicho.
10. De la revisión de la única cuestión que sustenta el pedido de aclaratoria, el Organismo observa que el mismo resulta impertinente, pues no se refiere a elementos oscuros de la decisión; al contrario, la Corte observa que la pretensión de la accionante radica en una insistencia de lo que fue un argumento planteado por su patrocinador legal durante la audiencia celebrada el 19 de julio de 2021, y que fue atendido de manera suficientemente clara en los párrafos 23, 24 y 25 de la decisión recurrida. Por lo tanto, un argumento relativo a la insistencia de una situación que ya ha sido analizada y atendida en sentencia, no puede prosperar a través de un recurso de aclaración.

V. Decisión

Con base a los antecedentes y consideraciones que preceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **NEGAR** el pedido de aclaración, y disponer que se esté a lo resuelto en la sentencia **No. 46-17-AN/21**, dictada el 8 de septiembre de 2021.

¹ **Corte Constitucional. Sentencia No. 045-13-SEP-CC, Caso 0499-11-EP:** “*Esta Corte debe puntualizar que la ampliación tiene por objeto “...la subsanación de omisiones de pronunciamiento...”6; y la aclaración busca esclarecer “...conceptos oscuros”7. De esta forma se advierte que, de manera general, la aclaración procederá si el fallo fuere oscuro, y por su parte, la ampliación tendrá lugar si la sentencia no resolviera todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. Dicho de otra manera, los recursos de ampliación y aclaración pueden ser concebidos como mecanismos de perfeccionamiento de las resoluciones o sentencias, pues tienen como finalidad que la misma no tenga puntos oscuros, y otros más, sin resolver. Cabe indicar que, por intermedio de ninguno de los recursos previamente señalados, el juez podría modificar su decisión, pues aquello atentaría contra la seguridad jurídica y desconocería los efectos inmediatos de las sentencias en materia constitucional; no obstante, se debe indicar que la resolución por medio de la cual la jueza o juez aclara y/o amplía un fallo, constituye un elemento adicional de la sentencia” (R.O. Supl. 64 del 22 de agosto de 2013)*

En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen. **NOTIFÍQUESE.-**

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.12.08
10:36:48 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 24 de noviembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0046-17-AN



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

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 73-20-IS/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 27 de octubre de 2021

CASO No. 73-20-IS

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

SENTENCIA No. 73-20-IS/21

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento planteada, al identificar que la decisión emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo N°. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en fase de ejecución de un proceso contencioso administrativo, no es objeto de verificación de la presente garantía jurisdiccional.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes procesales

1. Mediante sentencia de 14 de septiembre de 1998, en el marco del proceso contencioso administrativo N° 17801-1993-0368, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la entonces Corte Suprema de Justicia (en adelante, “Sala de la Corte Suprema de Justicia”), resolvió: aceptar la acción subjetiva o de plena jurisdicción propuesta por Ángel Adolfo Guillén Vélez en contra del Ministerio de Finanzas y Crédito Público (en adelante, “Ministerio de Finanzas”); declarar la nulidad del acto administrativo emitido por el Ministerio de Finanzas, por medio del cual se destituyó al actor de su puesto de trabajo en la entidad pública¹; y disponer la restitución del actor a su cargo, “*sin que proceda el pago de sueldos, que dejo [sic] de percibir, por no haber alegado ni probado, ser servidor público de carrera*”.
2. El 27 de enero de 2014, la causa fue resorteada al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N°. 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (también, “Tribunal Distrital”)². El 5 de febrero de 2014, el Tribunal Distrital emitió mandamiento de ejecución, a través del cual ordenó que el Ministerio de Finanzas reintegre a Ángel Adolfo Guillén Vélez “*al cargo del que fue separado u otro de similar categoría*”.
3. Frente al mandamiento de ejecución referido en el párrafo que antecede, el Ministerio de Finanzas alegó la imposibilidad de cumplimiento del reintegro ordenado por la Sala de la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Distrital, por cuanto el cargo que ocupaba Ángel Adolfo Guillén Vélez ya no existía dentro de aquella institución. En tal virtud, se

¹ Acción de personal N°. 267 emitida el 26 de abril de 1993 por el subsecretario de Administración del entonces Ministerio de Finanzas y Crédito Público.

² En virtud del resorteo de 27 de enero de 2014, la causa fue signada con el No. 17811-2014-0263.

solicitó el nombramiento de un perito liquidador, para cuantificar los valores de indemnización correspondientes a Ángel Adolfo Guillén Vélez.

4. Mediante auto de 2 de mayo de 2014, el Tribunal Distrital designó un perito liquidador, a fin de que emita su informe cuantificando los valores correspondientes a la indemnización de Ángel Adolfo Guillén Vélez. El informe pericial fue presentado el 7 de julio de 2014.
5. Mediante auto de 21 de julio de 2014, el Tribunal Distrital aceptó la impugnación del informe pericial formulada por el Ministerio de Finanzas, por “*evidencia[r] absoluta desproporcionalidad en los valores establecidos*”³. Adicionalmente, el Tribunal Distrital reconoció la “*imposibilidad legal y material del reintegro de [Ángel Adolfo Guillén Vélez] a su puesto de trabajo*” en el Ministerio de Finanzas, por lo que fijó la indemnización a cargo de tal entidad, “*en el valor resultante en multiplicar por veinte y cuatro meses (24) la remuneración de USD. 1.086 [...], más los décimo tercero y décimo cuarto sueldos*”⁴.
6. Inconforme con la decisión del Tribunal Distrital, Ángel Adolfo Guillén Vélez interpuso recurso de casación. El recurso fue declarado como inadmisibile por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de 11 de agosto de 2015.
7. Mediante auto de 25 de enero de 2016, el Tribunal Distrital ordenó el archivo del proceso, “*por hallarse cumplido lo dispuesto en la sentencia expedida en la presente causa, y al no existir asunto alguno pendiente de ejecución*”.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. El 3 de julio de 2020, Ángel Adolfo Guillén Vélez (en adelante, “el accionante”) presentó una acción de incumplimiento en contra del Ministerio de Economía y Finanzas⁵, en relación con la decisión emitida el 5 de febrero de 2014, por el Tribunal

³ El informe pericial referido concluyó que el Ministerio de Finanzas debía cancelar el valor de USD 1’320.004,00 a Ángel Adolfo Guillén Vélez, por concepto de indemnización.

⁴ Para llegar a esta decisión, el Tribunal determinó lo siguiente:

No obstante que la fecha de la sentencia del Recurso de Casación emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Ex Corte Suprema de Justicia es de 14 de septiembre de 1998, es decir, que habrían transcurrido 16 años, en que el SR. ÁNGEL GUILLEN VÉLEZ, no impulsó la ejecución de la referida sentencia; [...] con el objeto de hacer cumplir con la ejecución de la sentencia, se precisa que, en casos análogos este Tribunal desde 1981 hasta la presente fecha, sobre el cálculo de la indemnización a que se refiere el Art. 63.B de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se ha expresado de la siguiente forma, [...]“ Al efecto, el Art. 115 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa contempla el lapso de dos años límite máximo para que un servidor destituido de su cargo permanezca en situación de inhabilidad para volver a ocupar cualquier otro cargo público. De estas disposiciones se desprende, con sobrada razón, que el lapso de dos años en ella considerado debe también constituir el límite, en el tiempo, de la facultad que tiene el Tribunal para fijar la indemnización, aun cuando el juicio contencioso administrativo en que se discutió el derecho de la restitución del cargo hubiere durado un tiempo mayor de dos años”.

⁵ Previamente denominado “Ministerio de Finanzas y Crédito Público”.

Contencioso Administrativo N° 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en el marco del proceso contencioso administrativo N° 17811-2014-0263.

9. De conformidad con el sorteo del Pleno de la Corte Constitucional realizado el 24 de agosto de 2020, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín⁶.
10. Mediante providencia de 30 de septiembre de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y concedió al Ministerio de Economía y Finanzas y al Tribunal Distrital, el término de 5 días a fin de que presenten informes debidamente motivados sobre el incumplimiento alegado en la demanda⁷.

2. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales de conformidad con lo previsto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, y 163 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

12. En su demanda, el accionante alega el incumplimiento de *“la sentencia que fuera [sic] dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo N° 1 de la Ciudad de Quito”*⁸, que ordenaba su reintegro al entonces Ministerio de Finanzas. El accionante sostiene que el Ministerio de Finanzas alegó que *“ese cargo no existía y ellos a su vez solicitaron al Tribunal Contencioso Administrativo que se nombre un Perito para que se me realice la respectiva liquidación”*, ante el Tribunal Distrital. Al respecto, el accionante argumenta que, tras acudir a varias instituciones y realizar distintos pedidos, *“solo me reconocieron \$ 28.000.00 (veintiocho mil dólares americanos), de la liquidación que ellos mismo [sic] solicitaron y que no se cumplió en su totalidad”* (énfasis en el texto original).

⁶ Inicialmente, la causa fue ingresada con el N°. 22-20-AN y sorteada al juez Enrique Herrería Bonnet, quien solicitó su cambio de rotulación, por tratarse de una acción *de* incumplimiento y no una acción *por* incumplimiento. Dicha solicitud fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 5 de agosto de 2020.

⁷ En escrito presentado el 11 de octubre de 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas solicitó una prórroga para presentar su informe motivado, pedido que fue concedido mediante auto emitido y notificado el 12 de octubre de 2021.

⁸ De la revisión integral de la demanda, se desprende que la *“sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo N°. 1 de la Ciudad de Quito”* a la que el accionante hace referencia en su acción de incumplimiento, consiste en el mandamiento de ejecución emitido el 5 de febrero de 2014 por el Tribunal Distrital, en fase de ejecución de la sentencia dictada el 14 de septiembre de 1998, por la Sala de la Corte Suprema de Justicia.

13. En la misma línea, el accionante indica que el perito designado por el Tribunal Distrital, en su informe presentado el 7 de julio de 2014, “*cuantificó la cantidad de \$ 1,320.994 (un millón trescientos veinte mil, novecientos noventa y cuatro dolares [sic] estadounidenses)*” (énfasis en el texto original).
14. A criterio del accionante, al haberle reconocido el Ministerio de Finanzas “*solo [...] \$28.000,00*”, se vulneraron sus derechos “*como ex empleado de una entidad pública por lo que la accionada **desacató** la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo*” (énfasis en el texto original).
15. Finalmente, el accionante sostiene que la providencia dictada por el Tribunal Distrital el 21 de julio de 2014, contradujo lo establecido en el mandamiento de ejecución de 5 de febrero de 2014, “*porque solo ordenan pagarme 24 meses de indemnización, acogiéndose de una disposición de la Ley y no de la sentencia ejecutoriada por el Ministerio de la Ley*”.
16. Como pretensión, el accionante solicita “*hacer cumplir y ratificar la sentencia que fuera [sic] dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo N°. 1 de la Ciudad de Quito para que se de cumpliendo [sic] con todas las normativas y diligencias legales*”; y que “*se disponga el pago inmediato del valor de USD \$1'320.994,00 [...], más los intereses de ley desde la fecha de sentencia ejecutoriada hasta la actualidad [...]*”.
17. Adicionalmente, el accionante solicita que se condene a la parte accionada al pago de costas judiciales, gastos procesales, lucro cesante por el tiempo que no se lo reintegró a su puesto de trabajo, daño emergente ocasionado a partir del alegado incumplimiento, y, por último, de los honorarios profesionales de su abogado patrocinador.

3.2. Fundamentos del Ministerio de Economía y Finanzas

18. El 15 de octubre de 2021, el Ministerio de Economía y Finanzas, representado por Rossanna Consuelo Miranda Robayo, en su calidad de coordinadora general jurídica encargada de dicha entidad, presentó su informe sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Suprema de Justicia el 14 de septiembre de 1998, y de las decisiones emitidas por el Tribunal Distrital en fase de ejecución de la sentencia referida, particularmente del auto de 21 de julio de 2014, en el que se fijó el valor de indemnización a favor de Ángel Adolfo Guillén Vélez.
19. Tras detallar los antecedentes procesales de la causa contencioso administrativa N°. 17811-2014-0263, el Ministerio de Economía y Finanzas sostiene lo siguiente:

Con fecha 16 de diciembre de 2015, el accionante señor Ángel Adolfo Guillen Vélez, recibió el pago, conforme consta en razón de secretaría en la que manifiesta lo siguiente: “Razón: Recibo de la Secretaría del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1, las 5 papeletas de orden de pago por la cantidad de \$ 28943,99, dólares de los Estados Unidos de América; a favor del señor ÁNGEL ADOLFO GUILLEN VÉLEZ, correspondiente a la cusa [sic] No. 17811-2014-0263”.

20. Al informe se adjunta el memorando N°. MEF-DF-2021-0385-M de 14 de octubre de 2021, en el que el director financiero del Ministerio de Economía y Finanzas manifiesta:

En este contexto, la Dirección Financiera procedió a efectuar el pago por concepto de indemnización, mediante comprobante único de registro CUR No. 6790 de 19 de noviembre del 2015, a la cuenta No. 17010999976 a nombre del Consejo de la Judicatura, por el valor de \$ 28,943.99, valor que se encuentra confirmado el pago el 24 de noviembre del 2015. Lo actuado por la Dirección Financiera se notificó [sic] mediante memorando Nro. MiNFIN-DF-0386-Memorando de 25 de noviembre del 2015.

21. Finalmente, el Ministerio de Economía y Finanzas solicita que esta Corte desestime la presente acción de incumplimiento, “[e]n razón de lo indicado dentro del informe se desprende que esta Cartera de Estado cumplió a cabalidad con lo dispuesto por la autoridad competente”.

3.3. Fundamentos del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo

22. En el informe presentado el 11 de octubre de 2021, Jorge Garzón Cervantes, Tatiana Elizabeth Martínez Ledesma y María Cecilia Delgado Alcívar, en sus calidades de jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, realizan un recuento de los principales antecedentes procesales y diligencias registradas en la causa.

4. Análisis constitucional

23. El artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República reconoce como parte de las atribuciones de la Corte Constitucional, “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. La Corte Constitucional ha señalado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, constituye uno de los mecanismos que dispone este Organismo para verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en estas⁹.
24. Por su parte, los artículos 163 a 165 de la LOGJCC reconocen la competencia de la Corte Constitucional para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.
25. En el presente caso, la Corte observa que la decisión cuyo incumplimiento se alega proviene de un proceso contencioso administrativo, en el que se ordenó la restitución del accionante a su puesto de trabajo dentro del entonces Ministerio de Finanzas y Crédito Público. Al respecto, el accionante alega que el Ministerio de Economía y Finanzas no habría cumplido el mandamiento de ejecución, dictado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, al no haberle cancelado el valor determinado en el informe pericial de 7 de

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 29-20-IS/20 de 01 de abril de 2020, párr. 67, y sentencia No. 5-19-IS/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 21.

julio de 2014, referido en el párrafo 13 *ut supra*, sino la cantidad definida por el Tribunal Distrital el 21 de julio de 2014.

26. En consecuencia, toda vez que el accionante alega el incumplimiento del auto de 5 de febrero de 2014, que fue emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, en fase de ejecución del proceso contencioso administrativo N° 17811-2014-0263, y no a partir de una de las garantías constitucionales reconocidas en la Constitución y la LOGJCC, esta Corte encuentra que no existe una decisión que pueda ser objeto de verificación a través de la acción de incumplimiento. Examinar si existe un incumplimiento de la decisión objeto de la presente demanda, constituiría una desnaturalización de la acción de incumplimiento, toda vez que de conformidad con los artículos 436 numeral 9 de la Constitución, y 163 a 165 de la LOGJCC, esta cabe únicamente ante el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.
27. En virtud de lo expuesto, al encontrarnos frente a una demanda que incumple los requisitos esenciales de la acción de incumplimiento, esto es, que se persiga el cumplimiento de una sentencia o dictamen constitucional, no corresponde que, en el marco de esta acción, este Organismo verifique el cumplimiento de las medidas que se alegan incumplidas.

5. Decisión

28. 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 incumplimiento N° 73-20-IS.
 2. **Devolver** el expediente al juzgado de origen.
 3. Notifíquese, cúmplase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.06
21:53:58 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Sentencia No. 73-20-IS/21

Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

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, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 73-20-IS/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 01 de diciembre de 2021.

VISTOS.- Agréguese al proceso el escrito presentado el 11 de noviembre de 2021 por Ángel Adolfo Guillen Vélez¹, mediante el cual solicita la aclaración y ampliación de la sentencia No. 73-20-IS/21 dictada el 27 de octubre de 2021. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa No. **73-20-IS, acción de incumplimiento**, emite el siguiente auto.

1. Antecedentes

1. Mediante sentencia de 14 de septiembre de 1998, en el marco del proceso contencioso administrativo N° 17801-1993-0368, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la entonces Corte Suprema de Justicia (en adelante, “Sala de la Corte Suprema de Justicia”), resolvió: aceptar la acción subjetiva o de plena jurisdicción propuesta por Ángel Adolfo Guillen Vélez en contra del Ministerio de Finanzas y Crédito Público; declarar la nulidad del acto administrativo emitido por tal entidad pública, por medio del cual se destituyó al actor de su puesto de trabajo; y disponer la restitución del actor a su cargo, *“sin que proceda el pago de sueldos, que dejó [sic] de percibir, por no haber alegado ni probado, ser servidor público de carrera”*.
2. El 27 de enero de 2014, la causa fue resorteada al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1 con sede en el Distrito Metropolitano de Quito². El 5 de febrero de 2014, el Tribunal Distrital emitió mandamiento de ejecución, a través del cual ordenó que el Ministerio de Finanzas reintegre a Ángel Adolfo Guillen Vélez al cargo del que fue separado *“u otro de similar categoría”*. El Ministerio de Finanzas alegó la imposibilidad de cumplimiento del reintegro ordenado por la Sala de la Corte Suprema de Justicia y reiterado por el Tribunal Distrital, por cuanto el cargo que ocupaba Ángel Adolfo Guillen Vélez ya no existía dentro de aquella institución.
3. El 2 de mayo de 2014, el Tribunal Distrital designó un perito liquidador, a fin de que emita un informe cuantificando los valores correspondientes a la indemnización de Ángel Adolfo Guillen Vélez. Mediante auto de 21 de julio de 2014, el Tribunal Distrital aceptó la impugnación del informe pericial formulada por el Ministerio de Finanzas, y fijó la indemnización a cargo de tal entidad, *“en el valor resultante en multiplicar por veinte y cuatro meses (24) la remuneración de USD. 1.086 [...], más los décimo tercero y décimo cuarto sueldos”*.
4. El 3 de julio de 2020, Ángel Adolfo Guillen Vélez presentó una acción de incumplimiento en contra del Ministerio de Economía y Finanzas.

¹ El escrito ingresó al despacho de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín mediante memorando No. CC-SG-2021-936-JUR el 17 de noviembre de 2021.

² En fase de ejecución, la causa fue signada con el No. 17811-2014-0263.

5. En sentencia de 27 de octubre de 2021, notificada el 8 de noviembre de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional desestimó la acción de incumplimiento, al encontrar que la decisión impugnada no es objeto de verificación de la presente garantía jurisdiccional.

2. Oportunidad

6. La sentencia No. 73-20-IS/21 fue notificada el 8 de noviembre de 2021, y el pedido de aclaración y ampliación fue presentado el 11 de noviembre de 2021. Por lo mismo, el pedido ha sido presentado dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

3. Fundamentos de la solicitud

7. En su escrito, Ángel Adolfo Guillen Vélez (también, “el solicitante”) sostiene:

*[...] la sentencia es del 16 de septiembre de 1998, donde la Corte de Suprema de justicia [sic] me **RESTITUYO** [sic] al cargo de Fiscalizador en el Ministerio de Finanzas; mediante mandamiento de ejecución el tribunal contencioso administrativo de Quito le concedió al Ministerio de Finanzas 7 días para que me restituya al cargo antes mencionado, a renglón seguido el Ministerio de Finanza [sic] contesto [sic] que el cargo no existía y que proceda el tribunal a nombrar un perito para que realice **MI LIQUIDACIÓN DE HABERES** por cuanto el cargo no existía (énfasis en el texto original)³.*

8. El solicitante indica que “*est[á] reclamando que se aplique la sentencia del 16 de septiembre de 1998, por cuanto no se ha llevado el debido proceso y me he quedado en estado de indefensión por cuanto no me restituyan [sic] al cargo y no me liquidan como la ley lo establece*”.

4. Análisis del pedido de aclaración

9. En relación con los pedidos de aclaración y ampliación, esta Corte ha sostenido que:

[...] la aclaración busca esclarecer conceptos oscuros, mientras que la ampliación busca subsanar omisiones de pronunciamiento. De esta forma se advierte que, de manera general, la aclaración procederá si el auto fuere oscuro y la ampliación, por su parte, tendrá lugar si el mismo no resolviera todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano competente. Cabe indicar [que] ninguno de los pedidos previamente señalados faculta a la autoridad jurisdiccional a modificar su decisión⁴.

³ Si bien el accionante se refiere a la sentencia del “16 de septiembre de 1998” en su escrito, esta Corte ha verificado que la Sala de la Corte Suprema de Justicia dictó su sentencia el día 14 de septiembre de 1998.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Auto de caso No. 2030-19-EP de 16 de enero de 2020, párr. 16. *Vid.* Corte Constitucional del Ecuador. Auto de caso No. 876-21-EP de 24 de junio de 2021, párr. 9 y Sentencia No. N° 045-13-SEP-CC de 31 de junio de 2013, causa N° 0499-11-EP.

10. En el presente caso, el solicitante manifiesta: “*solicito [...] se proceda a la aclaración y ampliación de la resolución tomada el 27 de octubre del año en curso*”. Sin embargo, conforme lo indicado en los párrafos 7 y 8 *ut supra*, se identifica que el solicitante pretende que esta Corte exija el cumplimiento de la sentencia de 16 de septiembre de 1998 emitida en el marco del proceso contencioso administrativo N° 17801-1993-0368, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la entonces Corte Suprema de Justicia; y revoque la decisión de esta Corte de desestimar la acción de incumplimiento propuesta. Siendo así, se verifica que la solicitud de Ángel Adolfo Guillen Vélez no se adecúa a los presupuestos requeridos para la procedencia de la aclaración o ampliación de la sentencia N°. 73-20-IS/21, explicados en el párrafo 9 *ut supra*, toda vez que a través de esta solicitud no se busca esclarecer alguna oscuridad de la sentencia en cuestión o que la Corte resuelva una pretensión que no fue considerada en su decisión.
11. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte considera necesario puntualizar que, de una revisión integral de la demanda de acción de incumplimiento presentada por el accionante⁵, esta Corte determinó que la decisión alegada como incumplida fue el mandamiento de ejecución emitido el 5 de febrero de 2014 por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en fase de ejecución, y no la sentencia dictada el 14 de septiembre de 1998, por la Sala de la Corte Suprema de Justicia, conforme el accionante indica en su escrito de 11 de noviembre de 2021.
12. Por último, es preciso recordar que la acción de incumplimiento únicamente procede frente a la inejecución o ejecución defectuosa de **sentencias y dictámenes constitucionales**, conforme lo determinado en los artículos 436, numeral 9, de la Constitución de la República, y 163 a 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y no respecto a sentencias o decisiones emitidas por la justicia ordinaria, como erróneamente pretende el accionante⁶.
13. Por lo mismo, independientemente de si el solicitante buscaba exigir el cumplimiento de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Suprema de Justicia, o el mandamiento de ejecución emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1

⁵ En su demanda, el accionante manifestó lo siguiente: “[...] los señores Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en la ciudad de Quito **me dieron la razón** en sentencia solicitaban **el reintegro** a mis funciones, situación que nunca se cumplió ya que el Ministerio de Finanzas [...] contesto [sic] al mismo Tribunal Contencioso Administrativo que me dio la razón, que este cargo no existía y ellos a su vez solicitaron al Tribunal Contencioso Administrativo que se nombre a un Perito para que se realice la respectiva liquidación [...] después de muchos años y de hacer varios pedidos, solo me reconocieron \$28.000,00 [...] de la liquidación que ellos mismo [sic] solicitaron y que no se cumplió en su totalidad” (énfasis en el texto original).

⁶ Adicionalmente, es importante recalcar que el ordenamiento jurídico vigente al momento de la expedición de la sentencia emitida por la Sala de la Corte Suprema de Justicia en 1998, no contemplaba la acción de incumplimiento como garantía jurisdiccional, toda vez que ésta fue creada a través de la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional en el año 2009, y desarrollada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional con base en el artículo 436.9 de la Constitución de la República, que reconoce la competencia de la Corte de “conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”.

con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, ninguna de las decisiones es objeto de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, al haberse dictado en el marco de un proceso contencioso administrativo.

14. En consecuencia, el pedido de aclaración y ampliación es improcedente.

5. Decisión

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

15.1.Negar el pedido de aclaración y ampliación planteado por el solicitante.

15.2.Disponer que las partes estén a lo resuelto en la sentencia 73-20-IS/21.

15.3.Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.

16. Notifíquese y archívese. -

DANIELA
SALAZAR MARIN

Digitally signed by
DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2021.12.03 14:17:46
-05'00'

Daniela Salazar Marín
PRESIDENTA (S)

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 01 de diciembre de 2021; el Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría no consigna su voto, por ausencia en la sesión de 27 de octubre de 2021, fecha en la cual se aprobó la sentencia de la causa 73-20-IS.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

DEL ECUADOR



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

CASO Nro. 73-20-IS

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

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

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.