

# REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

## SUMARIO:

Págs.

### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

#### RESOLUCIÓN:

003-CCE-PLE-2021 Expídese la “Resolución interpretativa de la norma de trámite y resolución en orden cronológico y las situaciones excepcionales” .....	3
---	---

#### SENTENCIAS:

2390-16-EP/21 En el Caso N° 2390-16-EP Desestímense las acciones extraordinarias de protección presentadas dentro de la causa N° 2390-16-EP ..	8
2457-16-EP/21 En el Caso N° 2457-16-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por el señor Julio Humberto Peñafiel Sánchez .....	32
2510-16-EP/21 En el Caso N° 2510-16-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección planteada por la accionante María Custodia Shigla Yautibug .....	38
2531-16-EP/21 En el Caso N° 2531-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección propuesta .....	46
2625-16-EP/21 En el Caso N° 2625-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada .....	53
2647-16-EP/21 En el Caso N° 2647-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección presentada por el SENA E en contra del auto emitido por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia .....	62
2695-16-EP/21 En el Caso N° 2695-16-EP Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada ...	70
2718-16-EP/21 En el Caso N° 2718-16-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada .....	83

	Págs.
<b>2769-16-EP/21 En el Caso N° 2769-16-EP Rechácese por improcedente la acción extraordinaria de protección N° 2769-16-EP.....</b>	<b>89</b>
<b>3271-19-EP/21 En el Caso N° 3271-19-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección N° 3271-19-EP .....</b>	<b>95</b>

**RESOLUCIÓN No. 003-CCE-PLE-2021**

Quito, D.M, 21 de abril de 2021

**RESOLUCIÓN No. 003-CCE-PLE-2021****EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****CONSIDERANDO:**

- Que,** la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008, en su artículo 429, establece que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia en esta materia.
- Que,** la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 del 22 de octubre de 2009, en el numeral 8 del artículo 191, confiere al Pleno de la Corte Constitucional la facultad de expedir, interpretar y modificar a través de resoluciones, los Reglamentos Internos necesarios para el funcionamiento de la Corte Constitucional.
- Que,** el Pleno de la Corte Constitucional para el Período de Transición expidió el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 127 del 10 de febrero de 2010.
- Que,** con resolución dada en sesión del 2 de septiembre de 2015, el Pleno de la Corte Constitucional expidió la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 613 del 22 de octubre de 2015.
- Que,** con resolución Nos. 001-CCE-PLE-2019, de 12 de febrero de 2019; 002-CCE-PLE-2019, de 19 de marzo de 2019; 004-CCE-PLE-2019, de 16 de abril de 2019; 001-CCE-PLE-2020 de 15 de enero de 2020; 003-CCE-PLE-2020, de 11 de marzo de 2020; y, 002-CCE-PLE-2021 de 24 de marzo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional expidió reformas a la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.
- Que,** el último inciso del artículo 7 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional señala que “[l]os casos se tramitarán y resolverán en orden cronológico salvo situaciones excepcionales debidamente fundamentadas”.
- Que,** la Corte Constitucional ha estimado pertinente expedir una resolución para consolidar su práctica constante en la aplicación de la disposición desde su

promulgación, por medio de una interpretación auténtica de la disposición indicada;

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, en ejercicio de sus atribuciones y competencias previstas en la Constitución de la República y numeral 8 del artículo 191 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional,

**RESUELVE:**

**EXPEDIR LA SIGUIENTE “RESOLUCIÓN INTERPRETATIVA DE LA NORMA DE TRÁMITE Y RESOLUCIÓN EN ORDEN CRONOLÓGICO Y LAS SITUACIONES EXCEPCIONALES”**

**Art. 1.- Sujetos obligados.-** La regla de la cronología en el trámite y resolución de las causas y sus respectivas excepciones debidamente fundamentadas deben ser observadas por todos los órganos y servidores de la institución que tengan alguna atribución o responsabilidad relacionada con su misión de ejercer el control, interpretación y administración de justicia en materia constitucional.

**Art. 2.- Aplicación de la regla en el SACC.-** El Sistema Automatizado de la Corte Constitucional (SACC) debe estar diseñado de manera que permita la aplicación de la regla del orden cronológico y las situaciones excepcionales debidamente fundamentadas.

**Art. 3.- Orden cronológico por tipo de acción o competencia.-** El orden cronológico corresponderá al año de ingreso a la Corte Constitucional de las causas de un mismo tipo de acción o competencia.

**Art. 4.- Factores que influyen en la sustanciación.-** Para evaluar la aplicación del orden cronológico se considerará, entre otros factores que influyan en la sustanciación de la causa, los siguientes:

1. El volumen del expediente.
2. El grado de complejidad de la causa.
3. El número de causas acumuladas, o aquellas con las que guarden identidad o relación.
4. El tipo de competencia o acción del que se trate.
5. Las diligencias o actuaciones procesales que se deban efectuar en la sustanciación de la causa.

**Art. 5.- Situaciones excepcionales debidamente justificadas.-** Las excepciones al orden cronológico deben estar justificadas en la necesidad de que la Corte

Constitucional se pronuncie de forma prioritaria sobre el caso, con base en los siguientes criterios:

1. Las partes procesales o terceros con interés legítimo son personas adultas mayores o con enfermedades catastróficas o terminales, de tal modo que seguir el orden cronológico constituiría un riesgo real de obtener un pronunciamiento posterior a su defunción.
2. Las particularidades del caso hacen que el transcurso del tiempo prive a la decisión de su efecto útil, como cuando la presunta víctima es una niña, niño o adolescente o una persona o grupo en situación de vulnerabilidad.
3. El caso requiere un tratamiento de urgencia para impedir o interrumpir la ocurrencia de una vulneración a derechos constitucionales que ocasione un daño grave e irreversible.
4. La decisión pueda tener el efecto de remediar situaciones estructurales que tengan un impacto en el goce o ejercicio de derechos.
5. El caso ofrece la oportunidad de establecer, modificar o separarse de un precedente jurisprudencial relevante.
6. Una eventual decisión de la Corte en el caso puede impulsar cambios legislativos o de política pública o judicial y evitar la recepción de múltiples peticiones sobre el mismo asunto.
7. El asunto a resolver tiene trascendencia nacional.

Una vez aplicada la excepción al orden cronológico, la causa será priorizada en todas las fases siguientes hasta su archivo.

**Art. 6.- Aplicación de la regla y las excepciones en fases de admisión y sustanciación.-** La jueza o juez ponente o el tribunal de la Sala de Admisión que de oficio considere que en un caso se cumple una o más de las situaciones excepcionales previstas en esta resolución interpretativa deberá presentar a la Secretaría General un informe en el que exponga la justificación respectiva, a fin de que sea conocido en sesión del Pleno.

Recibido el informe, la Secretaría General pondrá en conocimiento de Presidencia para su inclusión en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno.

El Pleno resolverá si se trata de una excepción debidamente justificada y aprobará o negará la solicitud de priorización de la causa.

Se exceptúan de la aplicación del presente artículo los casos seleccionados para la emisión de jurisprudencia vinculante en materia de garantías jurisdiccionales, los cuales no requerirán de solicitud ni aprobación del Pleno para recibir un tratamiento prioritario.

**Art. 7.- Aplicación de la regla y las excepciones en fase de selección.-** Cuando en la revisión diaria de sentencias y resoluciones ejecutoriadas de garantías jurisdiccionales remitidas por las juezas y jueces del país, la Secretaría Técnica Jurisdiccional encuentre un caso en el que se evidencie una posible vulneración grave de derechos constitucionales que no haya sido prevenida o interrumpida, elaborará un informe urgente para conocimiento de la Sala de Selección.

En la sesión inmediatamente siguiente, la Sala de Selección resolverá si acepta la recomendación de tratamiento prioritario y si selecciona el caso. De no hacerlo, el caso será conocido en conjunto con los demás correspondientes al período en el que haya sido remitido a la Corte.

**Art. 8.- Aplicación de la regla y las excepciones a la fase de seguimiento.-** Sin perjuicio de la aplicación de criterios para la organización del tratamiento prioritario aprobados por el Pleno del Organismo, la Secretaría Técnica Jurisdiccional, en los casos en los que considere que el caso se enmarca en una o más de las situaciones excepcionales, procederá conforme lo dispuesto para juezas y jueces ponentes en el artículo 6 de la presente resolución.

**Art. 9.- Aplicación de la regla y las excepciones en la elaboración del orden del día.-** Al definir el orden del día de las sesiones del Pleno, la Presidencia del Organismo considerará los criterios interpretativos señalados en la presente resolución para definir los proyectos y borradores de providencias que sean conocidos de entre aquellos que hayan sido ingresados a Secretaría General.

De existir circunstancias sobrevinientes, que ocurran o sean conocidas por la Presidencia con posterioridad a la recepción del proceso por parte de la Secretaría General, la Presidencia podrá aplicar directamente las excepciones al orden cronológico en la elaboración del orden del día, y pondrá en conocimiento de las juezas y jueces dichas razones de manera oral durante la sesión correspondiente.

**DISPOSICIÓN FINAL.** - La presente resolución interpretativa es aplicable a todos los casos en conocimiento de la Corte Constitucional a partir de su publicación.

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.04.27  
10:21:58 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Resolución 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 21 de abril de 2021.- Lo certifico.

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

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI



**Sentencia No. 2390-16-EP/21**  
**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 10 de marzo de 2021

### **CASO No. 2390-16-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** La Corte niega una acción extraordinaria de protección propuesta en contra de la sentencia emitida por la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha que resolvió en segunda instancia una acción de protección presentada en contra el Ministerio de Educación. La Corte Constitucional concluye que esta sentencia no vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de motivación.

#### **I. Antecedentes procesales**

1. El 24 de mayo de 2016, las señoras Leonila Cumandá Páez Gallardo y Dolores Margarita Pombosa Gómez presentaron una acción de protección en contra de Augusto Xavier Espinosa Andrade, en su calidad de Ministro de Educación y de Gean Carlo Drouet en su calidad de director distrital de educación 17D06 Eloy Alfaro. La acción de protección fue presentada por cuanto el Ministro de Educación habría suspendido de manera temporal la entrega del estímulo por jubilación contemplada en la disposición vigésima primera de la Constitución.<sup>1</sup>
2. El 17 de junio de 2016, la jueza de la Unidad Judicial de Violencia Contra la Mujer y la Familia de Quito aceptó la acción de protección y declaró la vulneración del derecho a una vida digna, la integridad personal, el derecho a la salud y la atención prioritaria de las accionantes como personas adultas mayores que sufrían enfermedades catastróficas.<sup>2</sup> En la sentencia, la jueza dispuso que el Ministerio de Educación “*atienda de manera inmediata la petición para recibir el estímulo económico por jubilación de las accionantes*” y ordenó disculpas públicas e investigación administrativa de lo ocurrido en el caso concreto.

<sup>1</sup>Las accionantes quienes laboraban como maestras de instituciones educativas públicas habían presentado la solicitud de acogerse a jubilación por enfermedad catastrófica. La señora Leonila Cumandá Páez Gallardo padecía cáncer gástrico, quien falleció antes de que se lleve a cabo la audiencia de la acción de protección. Dolores Margarita Pombosa Gómez sufría de cardiopatía hipertensiva grado II con hipertrofia del tabique interventricular, entre otras afectaciones a la salud. Esta acción fue signada con el No. 17573-2016-00298.

<sup>2</sup> La jueza consideró que el Ministerio de Educación incurrió en una omisión al no reconocer su derecho al estímulo económico dadas sus circunstancias de enfermedad catastrófica, el no dar una atención prioritaria, expedita y digna; y consideró que fue probado que el mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger los derechos constitucionales de las accionantes definitivamente era la acción de protección.

3. Adicionalmente, en la mencionada sentencia la jueza decidió como medida cautelar<sup>3</sup> que el Ministro de Educación “*disponga y coordine con las autoridades correspondientes (Comité de Gestión Pública interinstitucional: SENPLADES, Ministerio de Finanzas; Ministerio de Trabajo; Secretaría de la Administración Pública) para que los docentes que padecen de enfermedades catastróficas accedan de manera oportuna al beneficio del estímulo económico referido en ese sentido, atendiendo su situación de vulnerabilidad en la que se encuentren.*”
4. El 22 de junio de 2016, Augusto Xavier Espinosa Andrade, en su calidad de Ministro de Educación, Paulina Alexandra Muirragui Troya en su calidad de directora distrital de Educación 17D06 Eloy Alfaro y el abogado Marcos Arteaga Valenzuela representante de la Procuraduría General del Estado, respectivamente presentaron recursos de apelación de la decisión de primera instancia.
5. El 16 de septiembre de 2016, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha negó los recursos de apelación interpuestos por el Ministro de Educación y la directora distrital de educación, y aceptó parcialmente el recurso de apelación presentado por la Procuraduría General del Estado, dejando sin efecto las medidas cautelares dispuestas en la sentencia de primera instancia.
6. Frente a la sentencia emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 20 y 21 de septiembre de 2016, el Ministro de Educación y la directora distrital de educación, respectivamente presentaron recursos de ampliación y aclaración. Mediante providencia de 03 de octubre de 2016, este pedido fue negado por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.<sup>4</sup>
7. El 31 de octubre de 2016, Augusto Xavier Espinosa Andrade, Ministro de Educación y Paulina Alexandra Muirragui Troya, directora distrital de Educación 17D06 Eloy Alfaro presentaron respectivamente, acciones extraordinarias de protección, en contra de la sentencia de 16 de septiembre de 2016 emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha en la que fue negado el recurso de apelación dentro del proceso de acción de protección.
8. El 10 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite las acciones extraordinarias de protección y fueron signadas con el No. 2390-16-EP. Mediante auto de 27 de marzo de 2018 el ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán requirió a los jueces que emitieron la sentencia impugnada el informe

---

<sup>3</sup> Se verifica que en la sentencia de primera instancia la jueza dictó esta medida bajo la denominación de medida cautelar, la cual fue dejada sin efecto por la sentencia de segunda instancia.

<sup>4</sup> En el auto que resolvió el pedido de aclaración y ampliación la Corte Provincial de Justicia de Pichincha consideró que algunos de los puntos solicitados no consistían en un pedido de esta naturaleza y concluyó que la sentencia cuya aclaración y ampliación se solicitó era clara, completa y de fácil comprensión y había resuelto todos los puntos controvertidos.

motivado sobre su decisión, mismo que fue remitido por el juez Wilson Lema Lema el 09 de abril de 2018.

9. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados las juezas y jueces de la actual conformación de la Corte Constitucional.
10. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 19 de enero de 2021.

## II. Competencia

11. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## III. Alegaciones de las partes

### a. Acción extraordinaria de protección presentada por el Ministro de Educación

12. El Ministro de Educación en su demanda de acción extraordinaria de protección sostiene que la sentencia de 16 de septiembre de 2016, emitida por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha vulneró el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución, por cuanto no se habría considerado el Acuerdo Ministerial No. MINEDUC-ME-2016- 00033-A expedido el 19 de abril de 2016 por el Ministerio de Educación.<sup>5</sup> Este Acuerdo Ministerial estaría relacionado con la normativa emitida por el Ministerio del Trabajo sobre la desvinculación de servidoras y servidores públicos, vigente en ese momento.<sup>6</sup>
13. En el mismo sentido, afirma que se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica por cuanto se inobservaron en la sentencia impugnada los artículos 115, 178 y la disposición transitoria segunda del Código Orgánico de Finanzas Públicas, que regulan el manejo presupuestario de las instituciones públicas.

---

<sup>5</sup> El accionante cita el artículo 1 de dicho Acuerdo Ministerial que señala: “Art.1 Las directrices contenidas en este Acuerdo tiene por objeto regular los requisitos y mecanismos para viabilizar los procesos de desvinculación de servidoras y servidores que manifiesten su voluntad de acogerse al retiro por jubilación en las instituciones del Estado”.

<sup>6</sup> Acuerdos Ministeriales números. MDT-2016-0100, de 14 de abril de 2016 y MINEDUC-ME-2016-00033-A, de 19 de abril de 2016 emitidos por el Ministerio de Trabajo.

14. En cuanto a la vulneración al debido proceso, el accionante transcribe los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la Constitución y asevera que los jueces al emitir la sentencia impugnada no tomaron en cuenta los numerales 1, 3, 4 y 5 del artículo 40 y los numerales 1, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. El accionante señala que como consecuencia de la inobservancia de dichas disposiciones jurídicas se aceptó la pretensión de la parte actora en la acción de protección, la cual no refería a un derecho fundamental sino a un derecho patrimonial.
15. En el mismo sentido, cita los artículos 226 y 424 de la Constitución y señala que en la sentencia impugnada no debía *“declarar ningún derecho subjetivo a favor de las accionantes, por cuanto ésta es de competencia privativa, exclusiva y excluyente de los señores jueces de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo...”*.
16. Finalmente, solicita a la Corte que se admita la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de estos derechos, se deje sin efecto la sentencia impugnada y se ordene la reparación a la institución afectada.

**b. Acción extraordinaria de protección presentada por la directora distrital de educación 17D06 Eloy Alfaro**

17. La directora distrital de educación señala de manera general en su demanda que la sentencia impugnada ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución, no obstante, no identifica, de qué manera la decisión judicial habría vulnerado ese derecho.
18. De igual manera, afirma que se han vulnerado los derechos a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y el derecho a la defensa. La accionante transcribe los numerales 1 y 3 del artículo 76 de la Constitución, invoca artículos de instrumentos internacionales de derechos humanos en los que se reconoce el debido proceso y finalmente cita los artículos 226 y 424 de la Constitución. En relación a las normas mencionadas no refiere cómo las autoridades judiciales que emitieron la decisión impugnada infringieron dichas normas y cómo esa inobservancia vulneró sus derechos constitucionales.
19. Adicionalmente, la accionante transcribe fragmentos de su escrito de contestación a la demanda de acción de protección y asevera que los jueces de la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha no consideraron los alegatos presentados. En los fragmentos citados se observa que alegó i) que Leonila Cumandá Páez Gallardo y Dolores Margarita Pombosa Gómez ya habrían interpuesto otra acción de protección por la misma causa, identidad y objeto por lo cual debió inadmitir la acción conforme el artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC y, ii) que el acto administrativo que fue objeto de la acción de protección podía ser impugnado por otra vía judicial y por tanto, no debió aceptarse la pretensión conforme el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC.

20. Con estos fundamentos, establece como pretensión que se acepte la acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales, se deje sin efecto la sentencia recurrida y se ordene la reparación integral.

**c. Por las autoridades judiciales demandadas**

21. En su informe de descargo, el juez Wilson Lema Lema integrante de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha indicó que la sentencia de primera instancia de la acción de protección fue analizada en virtud del recurso de apelación presentado por las autoridades del Ministerio de Educación, efectuó un análisis minucioso de los hechos y de la situación de vulnerabilidad de las accionantes a causa de su enfermedad catastrófica, concluyendo que se trató de un asunto constitucional conforme con los artículos 88 de la Constitución y 39 de la LOGJCC y por tanto, era la vía expedita y eficaz.
22. En el mismo sentido, ratifica el contenido de la sentencia emitida y califica de arbitrarias a las directrices emanadas por el Ministerio de Educación que afectaron derechos fundamentales, tales como la vida digna y a la seguridad social, en particular el acceso a la jubilación. Concluye que la sentencia emitida por el tribunal de alzada se encuentra debidamente motivada, atendiendo a los parámetros señalados por la Corte Constitucional del Ecuador.

**IV. Análisis del caso**

23. En las demandas de acción extraordinaria de protección se hace referencia de manera general a diversos derechos, entre los que se incluyen el derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, no ser juzgado por una falta que no esté tipificada en la ley y a no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia, y refieren a la inobservancia de otras disposiciones constitucionales. No obstante, no se desarrollan argumentos claros que fundamenten estos cargos. Los accionantes se limitan a transcribir disposiciones de la Constitución o reiterar los argumentos expuestos en el proceso originario.
24. Ello no cumple con los elementos mínimos que debe incluir un argumento claro respecto a este cargo. En la sentencia No. 1967-14-EP/20, la Corte señaló que la argumentación sobre la vulneración de derechos constitucionales debe contener como mínimo tres elementos: a) una conclusión en la que se afirme cuál es el derecho violado, b) una base fáctica que se refiere a cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que vulnera derechos y c) una justificación jurídica. En este caso, los accionantes únicamente se refieren al elemento a) y no desarrollan los elementos b) y c), lo que imposibilita el análisis de estos cargos.
25. No obstante, la Corte realizando un esfuerzo razonable, observa que las alegaciones vertidas por la entidad accionante orienta a los siguientes puntos de análisis: i)

respecto de la demanda presentada por el Ministro de Educación, si la sentencia impugnada ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica y ii) respecto de la demanda presentada por la directora distrital de educación 17D06 Eloy Alfaro, si la decisión judicial vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación.

### ***Sobre el derecho a la seguridad jurídica***

26. El artículo 82 de la Constitución señala 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*”. En la acción extraordinaria de protección, corresponde que la Corte Constitucional verifique si existió una inobservancia del ordenamiento jurídico por parte de la autoridad judicial accionada que, como consecuencia, afecte disposiciones constitucionales.
27. La entidad accionante señala que se vulneró la seguridad jurídica porque la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al resolver el recurso de apelación no habría aplicado las disposiciones del Acuerdo Ministerial No. MINEDUC-ME-2016-00033-A expedido el 19 de abril de 2016 por el Ministerio de Educación, el cual, a su vez, estaría relacionado con la normativa emitida por el Ministerio del Trabajo que regulaba la desvinculación de servidoras y servidores públicos. Además, se observa que con base en esta alegación el accionante señala que la garantía jurisdiccional no era la vía para solventar la pretensión de las accionantes.
28. Esta Corte ha señalado que “*se acepta que el derecho a la seguridad jurídica se incluya entre estos derechos con contenido procesal que habilita a las instituciones públicas para plantear acciones extraordinarias de protección. Sin embargo, el derecho a la seguridad jurídica no siempre tiene implicaciones procesales. El derecho a la seguridad jurídica tiene implicaciones procesales cuando la norma transgredida es adjetiva o su consecuencia es la afectación de un derecho con alcances procesales, como la tutela judicial, y no tendrá tales implicaciones si no se produce al menos una de estas dos circunstancias*”.<sup>7</sup>
29. En el presente caso, la norma cuya transgresión se alega, es decir las correspondientes al Acuerdo Ministerial de 19 de abril de 2016, no se refiere a un proceso judicial pues no es una norma adjetiva. Y tampoco se encuentra vinculada a un derecho constitucional con contenido procesal. Esta cuestión no se refiere a vulneraciones de derechos producidas por las actuaciones judiciales, sino, más bien, a la procedencia o no de una de las pretensiones de la acción de protección.
30. La Corte destaca nuevamente que, mediante la acción extraordinaria de protección no es procedente realizar un control de legalidad o de la aplicación de normas

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 729-14-EP/20 de 25 noviembre de 2020, parr. 22.

infralegales<sup>8</sup>, pues “*la mera indicación de transgresiones en la aplicación o interpretación de normas infraconstitucionales no implica, necesariamente, una vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía del cumplimiento de normas o a la seguridad jurídica*”.<sup>9</sup>

31. En otras palabras, lo que se advierte más bien es que la entidad accionante expone su discrepancia sobre lo decidido en el fondo por los jueces provinciales dentro de la causa de origen y para tal efecto, intenta dirigir su argumentación a una presunta vulneración a la seguridad jurídica en sentido sustantivo y no procesal, lo cual no podría ser invocado por una institución pública según lo señalado en la sentencia No. 729-14-EP/20.
32. Bajo estas consideraciones, la entidad accionante no denota ni presenta argumentos desde la esfera constitucional que expliquen cómo y por qué se transgredió la seguridad jurídica. En consecuencia, esta Corte concluye que la sentencia impugnada en esta acción extraordinaria de protección no vulneró el derecho a la seguridad jurídica.

#### ***Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación***

33. Acerca de la motivación, la Constitución en el literal l), numeral 7 del artículo 76 y la jurisprudencia de la Corte establecen que los jueces, particularmente cuando resuelven garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales, tienen las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos. Si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto<sup>10</sup>.
34. A lo señalado, la Corte ha señalado que “[p]ara que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes”.<sup>11</sup> Para tales efectos, la decisión judicial debe guardar congruencia entre los alegatos expuestos por las partes, los antecedentes y las normas jurídicas aplicadas a los hechos del caso concreto.

---

<sup>8</sup> La Corte Constitucional ha señalado en la sentencia No. 2034-13-EP/19 que mediante una acción extraordinaria de protección no le corresponde pronunciarse sobre la correcta o incorrecta aplicación de normas infraconstitucionales.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1274-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 24.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 22.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 41

35. A criterio de la directora distrital las autoridades judiciales no habrían considerado en la motivación de la sentencia los alegatos propuestos, en particular:
- i) que Leonila Cumandá Páez Gallardo y Dolores Margarita Pombosa Gómez ya habrían interpuesto otra acción de protección por la misma causa, identidad y objeto que fue archivada conforme el artículo 15 numeral 1 de la LOGJCC, lo cual contradice lo dispuesto en el artículo 8, numeral 6 y constituiría delito de perjurio y,
  - ii) que el acto administrativo que fue objeto de la acción de protección podía ser impugnado por otra vía judicial y por tanto, no debió aceptarse la pretensión conforme el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC.
36. En relación al primer argumento, se verifica que en la sección 6.1 de la sentencia impugnada los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha constataron que se presentó otra acción de protección con identidad objetiva y subjetiva<sup>12</sup>, la cual fue archivada pues las accionantes no acudieron a la audiencia.<sup>13</sup> Al respecto, señalaron que fue acertada la decisión de la jueza a quo quien resolvió el fondo de la garantía jurisdiccional declarando los derechos vulnerados y a la vez, remitiendo al Consejo de la Judicatura para la correspondiente investigación de la infracción de la prohibición prevista en el artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC.
37. En cuanto al segundo argumento esgrimido por los accionantes, esto es la posibilidad de impugnar por la vía judicial, los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, verificaron la existencia de vulneraciones de derechos y, en tal virtud, concluyeron que la vía constitucional fue idónea y eficaz para tutelarlos. Al respecto, hace referencia a las condiciones de las legitimadas activas de la acción de protección, en particular de Leonila Cumandá Páez Gallardo, quien habría fallecido

---

<sup>12</sup> En efecto, a fojas 76 del expediente de instancia se verifica que la demanda de la acción de protección No.17460-2016-00572 guarda identidad subjetiva, objetiva y misma pretensión que la causa No. 17573-2016-00298 presentada posteriormente.

<sup>13</sup> Mediante providencia de 21 de abril de 2016, el juez de la Unidad Judicial de Tránsito de Quito, declaró el desistimiento tácito de la acción y dispuso el archivo al señalar que la LOGJCC “*determina dos presupuestos que deben verificarse de forma concurrente para que se declare el desistimiento tácito de la acción, así: 3.1.- El primero, es cuando la persona afectada por la presunta violación a sus derechos constitucionales, no compareciere a la audiencia sin justa causa; situación que, de la revisión del proceso y tal como se ha expresado en el considerando anterior, las accionantes no han presentado justificación que permita establecer la justa causa de su ausencia a la audiencia.- 3.2.- El segundo, es que la presencia de la persona afectada fuere indispensable para demostrar el daño; lo cual en el caso, de la revisión de la demanda este juzgador no observa indicios de los supuestos actos violatorios que alegan las accionantes, tanto más que su presencia física era indispensable para demostrar el mismo, pues en su demanda manifiestan que “se enfrentan a un sin número de trabas burocráticas y disposiciones que han limitado y dilatado el acceso a este derecho...”*”, pues se debía demostrar además que la vía administrativa no fuere adecuada ni eficaz para reparar un eventual daño; en tal sentido, resultaba necesaria su comparecencia para que hagan sus intervenciones y puntualicen de manera clara sus pretensiones. “Las legitimadas activas solicitaron la revocatoria del auto de archivo y se verifique la citación a la audiencia. Con fecha 28 de abril de 2016, la secretaria de la unidad judicial certificó la notificación de la citación y el 29 de abril de 2016 fue negada la solicitud de revocatoria.

un día antes de llevarse a cabo la audiencia correspondiente como consecuencia de la enfermedad catastrófica.

- 38.** En ese sentido, los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en la sentencia impugnada, luego de invocar el artículo 88 de la Constitución, 39 de la LOGJCC y sentencias de la Corte Constitucional<sup>14</sup>, negaron el recurso de apelación argumentando que:

*“se observa que la Juez A quo (sic), en su sentencia lleva a cabo un análisis minucioso de los hechos sometidos a su conocimiento, de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las accionantes por su enfermedad catastrófica, tan es así que una de ellas, lamentablemente falleció un día antes de llevarse a efecto la audiencia de instancia, imbricando tales sucesos con la normativa que regula la materia.*

*Así, motivada y fundamentadamente arriba a la conclusión de que existe afectación de varios derechos fundamentales y que las accionantes han activado la vía constitucional, la que resulta idónea y eficaz para resolver el conflicto que entra en la órbita de lo constitucional, sometido a su conocimiento y decisión. Se trata de un asunto constitucional que cumple con los parámetros previstos en nuestro ordenamiento jurídico y los presupuestos de procedencia para su aceptación.”*

- 39.** De esta manera, se observa que la sentencia impugnada dio respuesta a los cargos propuestos por la directora distrital de educación, pues se pronunció respecto de la excepción de la interposición de una acción de protección con identidad objetiva y subjetiva, priorizando la finalidad de la acción de protección, conforme lo dispuesto en la LOGJCC. Y también dio respuesta a la alegación que controvertió la acción de protección como vía para impugnar el acto administrativo, pues invocó los artículos 39 de la LOGJCC y 88 de la Constitución, así como sentencias de la Corte Constitucional para determinar que procedía la acción de protección. En consecuencia, no vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación.

## V. Consideraciones adicionales

- 40.** En el presente caso, esta Corte verifica que las señoras Leonila Cumandá Páez Gallardo y Dolores Margarita Pombosa Gómez, a través de su abogada presentaron una segunda acción de protección luego de que un primer juez constitucional declaró el desistimiento tácito y dispuso el archivo de dicha primera acción de protección, como consecuencia de no haber asistido a la audiencia. En cambio, la segunda acción de protección que guardaba identidad subjetiva, objetiva y de pretensión respecto de la primera, fue admitida a trámite. Finalmente, los jueces que conocieron esta segunda acción de protección, tanto en primera como en segunda instancia, declararon vulneraciones de derechos y adoptaron las medidas correspondientes.

---

<sup>14</sup> En la sentencia la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia fundamenta su razonamiento en las sentencias No. 175-14-SEP-CC, caso No. 1826-12-EP; Sentencia No. 027-15-SEP-CC, caso No. 977-12-EP y Sentencia No. 016-13-SEP-CC, caso No. 1000-12-EP.

41. Si bien, la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dio respuesta a la alegación del Ministerio de Educación sobre la improcedencia de la acción por haber existido una previa en la que se declaró el desistimiento, esta Corte considera necesario analizar esta situación particular, pues al ser el más alto órgano de justicia constitucional le corresponde velar porque las garantías jurisdiccionales cumplan con los fines y procedimientos establecidos por la Constitución y la LOGJCC.
42. Este Organismo, en su jurisprudencia ha desarrollado parámetros sobre cómo deben proceder las juezas y jueces cuando la parte accionante no se presenta a la audiencia en procesos de acción de protección.<sup>15</sup> Así, en la sentencia 1583-14-EP/20, la Corte sostuvo que la autoridad judicial para declarar el desistimiento de la acción previsto en el artículo 14 de la LOGJCC, *“deberá considerar la convergencia de los siguientes supuestos: (i) que el accionante o quien ha sido afectado por la violación de derechos constitucionales no comparezca sin justa causa; y, (ii) que sea imposible efectuar un pronunciamiento de fondo, en razón de que la presencia del accionante se considere indispensable para demostrar el daño. Esto implica que la decisión de declarar el desistimiento tácito queda supeditada a criterio del juzgador, sobre la base de lo prescrito en la LOGJCC y en la jurisprudencia de esta Corte; por lo que su carácter es excepcional”*.<sup>16</sup>
43. En este caso, en el primer proceso de acción de protección, el juez constató la inasistencia de las accionantes, la cual, a su criterio no habría sido justificada. Posteriormente consideró que su presencia era indispensable para determinar la vulneración alegada, razón por la cual, declaró el desistimiento tácito y archivó la causa.
44. Ahora bien, corresponde entonces analizar cómo debe proceder una jueza o juez, cuando se pone en su conocimiento una segunda acción de protección que guardaría identidad objetiva, subjetiva y misma pretensión respecto de otra que previamente fue archivada, en razón de haber sido declarado el desistimiento tácito.
45. El numeral 6 del artículo 8 de la LOGJCC establece que *“[u]n mismo afectado no podrá presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión.”* Esta disposición busca evitar que dos o más jueces o juezas constitucionales, de igual nivel, sustancien más de un proceso o fallen más de una vez, sobre una misma

---

<sup>15</sup> En la sentencia 48-14-SEP-CC, Caso No. 787-11-EP de 26 de marzo de 2014, la Corte señaló que *“le corresponde a todo juez constitucional realizar una valoración razonada y bien argumentada de por qué declara el desistimiento tácito y a partir de qué presupuestos llega a la conclusión que procede el archivo de la causa. Solo a partir de un análisis exhaustivo y una motivación adecuada que demuestre que se ha cumplido los presupuestos establecidos en la ley y los lineamientos jurisprudenciales emitidos por esta Corte.”*

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1583-14-EP/20 de 11 de marzo de 2020, párr. 27.

violación de derechos, la cual se reclama mediante demandas diversas, pero con identidad subjetiva, objetiva y misma pretensión.<sup>17</sup>

46. No obstante, es importante que dicha disposición sea aplicada de manera que favorezca de mejor manera el acceso a la tutela judicial efectiva en el marco de las garantías jurisdiccionales. Así, esta Corte observa que dicha prohibición no impone una obligación a las juezas y jueces de inadmitir automáticamente una garantía jurisdiccional, sino que por el contrario, exige un análisis pormenorizado el cual debe expresarse en una decisión motivada.<sup>18</sup>
47. Siguiendo este razonamiento, en la sentencia 328-19-EP/20, esta Corte resolvió una acción extraordinaria de protección en la que fue alegada la vulneración a la tutela judicial efectiva, por cuanto un juez inadmitió una acción de protección sin valorar los hechos del caso. Dicho juez consideró que había cosa juzgada respecto de otra acción de protección resuelta previamente con identidad, subjetiva, objetiva e igual pretensión.
48. En dicho fallo, la Corte Constitucional realizó un análisis de identidad de sujeto, identidad de hecho, identidad de motivo de persecución y de materia<sup>19</sup> y concluyó que no se trataba de acciones idénticas. Es importante destacar que producto de dicho razonamiento, la Corte estableció que “[l]os jueces, cuando conocen garantías jurisdiccionales, previo a inadmitir una demanda en razón de la existencia de cosa juzgada, deben efectuar un análisis minucioso y motivado de cada uno de sus elementos previo a su declaración, pues lo contrario impide el acceso a la justicia y vulnera el derecho a tutela judicial efectiva.”<sup>20</sup>
49. El presente caso se distingue comparativamente de los hechos del fallo mencionado por cuanto, en la primera demanda de acción de protección propuesta no hubo análisis de los hechos ni un pronunciamiento de fondo sobre los derechos alegados como vulnerados, sino que fue archivada debido a la declaración de desistimiento tácito. Entonces, ¿correspondería a la jueza o juez que conoce la nueva acción de protección presentada con posterioridad al archivo por desistimiento tácito, realizar el análisis establecido por la Corte Constitucional en la sentencia 328-19-EP/20?

---

<sup>17</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia No. 10-19-CN de 04 de septiembre de 2019, resolvió que “no es inconstitucional la aplicación del artículo 8 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional a los casos incursos en el siguiente supuesto fáctico: (i) la presentación de una demanda por violación de derechos fundamentales, (ii) tras haber presentado dos o más demandas contra las mismas personas, por los mismos hechos y con la misma pretensión, y (iii) tras haber retirado ambas antes de su calificación.”

<sup>18</sup> Corte Constitucional del Ecuador, 1313-12-EP/20 de 22 de julio de 2020, párr. 76. En esta sentencia se sostuvo que: “Antes de inadmitir acciones de protección por posible existencia de cosa juzgada o infracción al principio de non bis in ídem, deben realizar un análisis minucioso entre los procesos involucrados, caso contrario, si se inadmite de plano una acción de protección sin un análisis detallado de los elementos que configuran dicha institución, se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva;”

<sup>19</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 328-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr.22.

<sup>20</sup> *Ibid.*, párr. 37.

- 50.** Al respecto, se debe considerar que el numeral 1 del artículo 15 de la LOGJCC se refiere al auto definitivo que declara el desistimiento tácito como una de las formas de terminación del procedimiento de las garantías jurisdiccionales. Esto quiere decir, que aun cuando no haya existido un pronunciamiento sobre los hechos del caso mediante una sentencia, se pone fin al proceso constitucional. Por este motivo, la Corte ha sido enfática en señalar a las juezas y jueces que la declaratoria de desistimiento tácito por la no comparecencia a la audiencia tiene carácter excepcional, tal como se expuso en el párrafo 43.
- 51.** Siguiendo esta línea, esta Corte estima necesario enfatizar en que las juezas y jueces, cuando conocen garantías jurisdiccionales no deben inadmitir automáticamente una acción respecto de la cual, se alega que tendría identidad subjetiva y objetiva e igual pretensión, respecto de otra archivada en virtud de la declaración de desistimiento tácito. En estos casos, las juezas y jueces también están obligados a realizar un análisis minucioso y motivado de la identidad de sujeto, identidad de hecho, identidad de motivo de persecución y de materia, conforme se estableció en la sentencia 328-19-EP/20.

## V. Decisión

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

- 1. Desestimar** las acciones extraordinarias de protección presentadas dentro de la causa **2390-16-EP**.
- 2. Disponer** al Consejo de la Judicatura que difunda **el párrafo 51** de esta sentencia entre los operadores de justicia mediante correo electrónico, redes sociales y en su página web. Dentro del plazo de 15 días el Consejo de la Judicatura informará a esta Corte sobre el cumplimiento.
- 3.** Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
- 4.** Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.03.26  
12:56:00 -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 (voto concurrente); en sesión ordinaria de miércoles 10 de marzo de 2021.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA No. 2390-16-EP/21****VOTO CONCURENTE****Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes**

Muy respetuosamente discrepo de la fundamentación desarrollada en la sentencia No. 2390-16-EP/21. Así mismo, estimo necesario desarrollar mi criterio sobre algunos aspectos vinculados con la institución de la cosa juzgada y el desistimiento tácito dentro de las garantías jurisdiccionales, puntualmente las que son conocidas por las juezas, jueces y tribunales ordinarios, pues la presente causa deviene de una acción de protección.

**I. Antecedentes y punto de discrepancia**

1. La acción extraordinaria de protección resuelta a través de esta decisión tiene como antecedente la acción de protección formulada el 24 de mayo de 2016 por las señoras Leonila Cumandá Páez Gallardo y Dolores Margarita Pombosa Gómez, por sus propios derechos, en contra del Ministerio de Educación y de su Dirección Distrital 17D06 Eloy Alfaro. Tanto en primera como en segunda instancia, los operadores judiciales que conocieron aquella garantía jurisdiccional, declararon la violación de derechos.

2. Frente a este escenario, el Ministerio de Educación y su Dirección Distrital 17D06 presentaron acciones extraordinarias de protección. Tal como consta en el párrafo 19 de la sentencia, una de las alegaciones esgrimidas por la directora distrital de educación, fue que los jueces de segundo nivel no consideraron que las accionantes habían interpuesto previamente otra acción de protección por la misma causa, identidad y objeto. Aquella acción habría sido archivada por la Unidad Judicial de Tránsito con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, por haberse declarado su desistimiento tácito. Por este motivo, se argumentó que se debía inadmitir la acción de protección, según el artículo 8 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “LOGJCC”).

3. Sobre este punto, en el párrafo 36, la decisión adoptada por la Corte se limita a señalar que

*“...se verifica que en la sección 6.1 de la sentencia impugnada los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha constataron que se presentó otra acción de protección con identidad objetiva y subjetiva, la cual fue archivada pues las accionantes no acudieron a la audiencia. Al respecto, señalaron que fue acertada la decisión de la jueza a quo quien resolvió el fondo de la garantía jurisdiccional declarando los derechos vulnerados y a la vez, remitiendo al Consejo de la Judicatura para la correspondiente investigación de la infracción de la prohibición prevista en el artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC.”.*

4. Posteriormente, en el apartado de “*Consideraciones Adicionales*” de la sentencia, se indica que la Corte estima necesario analizar la situación particular de la presente causa, esto es, la presentación de una segunda acción de protección con identidad subjetiva y objetiva, frente a otra acción previamente presentada y archivada por una declaratoria de desistimiento tácito. Al respecto, la decisión concluye que:

*“...las juezas y jueces, cuando conocen garantías jurisdiccionales no deben inadmitir automáticamente una acción respecto de la cual, se alega que tendría identidad subjetiva y objetiva e igual pretensión, respecto de otra archivada en virtud de la declaración de desistimiento tácito. En estos casos, las juezas y jueces también están obligados a realizar un análisis minucioso y motivado de la identidad de sujeto, identidad de hecho, identidad de motivo de persecución y de materia conforme se estableció en la sentencia 328-19-EP/20.”*

5. Según esta conclusión, entonces, queda claro que no cabe que las juezas y jueces inadmitan automáticamente una acción respecto de la cual se alega que mantiene identidad subjetiva, objetiva y de pretensión con otra acción previamente archivada por una declaración de desistimiento tácito. Por el contrario, frente a esta circunstancia, se menciona que los operadores de justicia que conocen la segunda acción, estarían obligados a examinar si en efecto existe tal identidad.

6. Debo indicar que concuerdo en parte con aquel razonamiento y determinación de las juezas y jueces de este Organismo, pues a mi juicio es evidente que no cabría inadmitir, sin más, una segunda acción frente a la alegación de que ésta comparte identidad con otra garantía archivada previamente por desistimiento tácito.

7. No obstante, considero que aquella conclusión es insuficiente para responder con claridad la cuestión de fondo del caso concreto; es decir, qué ocurre entonces al verificarse tal identidad subjetiva, objetiva y de pretensión en una segunda acción: ¿cabe su inadmisión?, ¿cabe su rechazo en sentencia?, o ¿aquella circunstancia no es óbice para que se sustancie y se resuelva el fondo de la misma? (que es, además, lo que ocurrió en la acción de protección que dio origen del presente caso).

8. En tal virtud, estimo necesario profundizar el análisis jurídico desarrollado en la sentencia con la finalidad de abordar de manera integral el problema jurídico planteado, que no es una cuestión nueva o aislada en la práctica procesal constitucional ecuatoriana. Con tal finalidad, a continuación se examinará con detenimiento la prohibición establecida en el artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC y su relación con la institución de la cosa juzgada y la figura del desistimiento tácito en materia de garantías jurisdiccionales, específicamente las que son conocidas por los operadores de justicia ordinarios, debido a que, como se indicó, el caso concreto se relaciona con una acción de protección.

## II. Sobre la imposibilidad legal de presentar una segunda acción con identidad subjetiva, objetiva y pretensión y su relación con la cosa juzgada

9. El artículo 8 de la LOGJCC enumera una serie de principios y reglas aplicables a los procedimientos de garantías jurisdiccionales. Su numeral 6, establece que: “*Un mismo afectado no podrá presentar más de una vez la demanda de violación de derechos contra las mismas personas, por las mismas acciones u omisiones, y con la misma pretensión.*”.

10. En mi opinión, esta prescripción tiene dos finalidades sumamente importantes para la práctica jurisdiccional. La primera ya ha sido identificada por la Corte Constitucional que, en la sentencia No. 10-19-CN/19, señaló que busca prohibir “*...la presentación de varias demandas de garantías jurisdiccionales procesalmente idénticas entre sí...*”. Aquello, con el propósito de evitar procesos jurisdiccionales simultáneos con identidad subjetiva, objetiva y de pretensión, que podrían llevar, inclusive, a la coexistencia de trámites paralelos y de decisiones contradictorias.

11. Pero además, la segunda finalidad de la disposición legal objeto de estudio, se relaciona con la prohibición de un doble juzgamiento. Al respecto, conviene recordar que la Constitución consagró el principio *non bis in idem* como una garantía de los derechos al debido proceso y a la defensa. Según este principio, reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal *i* del texto constitucional y aplicable a todo tipo de procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden: “*Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. (...)*”.

12. Esta segunda finalidad resulta evidente puesto que, al proscribirse la presentación de más de una demanda de garantías jurisdiccionales respecto de los mismos hechos y pretensión, se evita que un asunto ya resuelto en sede constitucional sea nuevamente materia de análisis y juzgamiento en un segundo proceso. Es por esta razón que la prohibición establecida en el artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC guarda un estrecho vínculo con la institución de la cosa juzgada, pues ésta materializa procesalmente el *non bis in idem*.

13. La cosa juzgada, en la literatura jurídica procesal, ha sido calificada como una figura de orden público que otorga los efectos de inimpugnabilidad e inmutabilidad<sup>1</sup> a ciertas decisiones jurisdiccionales; particularmente a las sentencias y excepcionalmente a determinados autos que tienen el carácter de definitivos<sup>2</sup>. Si bien no es unánime en la doctrina<sup>3</sup>, se suele distinguir la cosa juzgada formal de la material, siendo ésta última aquella que impide una revisión de la decisión a través de la interposición de recursos

<sup>1</sup> COUTURE, Eduardo. Fundamentos del derecho procesal civil, Buenos Aires, Ed. B de F, 2004, pág. 327.

<sup>2</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría General del Proceso. Bogotá, Editorial Temis, 2019, págs. 470-472.

<sup>3</sup> Por ejemplo, Hernando Devis Echandía considera que es un equívoco referirse a cosa juzgada formal, porque ésta no impide que se modifique una decisión en un nuevo proceso. Estima, por lo tanto, que la única cosa juzgada es la material. Op. cit., págs. 447 y 448.

en el mismo proceso y, además, imposibilita la modificación de dicha decisión a través de un proceso posterior.

**14.** En este contexto, el artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC, al prohibir la presentación de más de una acción constitucional con identidad subjetiva, objetiva y de pretensión, tiene por objeto evitar un doble juzgamiento en los términos antes indicados; en otras palabras, resguarda la institución de la cosa juzgada material, pues impide la revisión de la decisión en un nuevo proceso.

**15.** Ahora bien, lo que corresponde examinar es si el archivo ocasionado por la declaratoria de un desistimiento tácito dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales, produce efectos de cosa juzgada material, lo cual impediría la formulación de una segunda acción de protección que comparta identidad objetiva, subjetiva y de pretensión. Para este efecto, se analizarán las formas en que pueden concluir las acciones constitucionales ya admitidas a trámite, según el artículo 15 de la LOGJCC.

**16.** El numeral 3 del artículo en referencia, determina que la sentencia es una de las formas en que podría culminar un proceso de garantías jurisdiccionales. A través de la sentencia, los operadores judiciales declaran si ha existido o no la violación de derechos alegada y, de ser el caso, disponen las medidas de reparación integral correspondientes<sup>4</sup>. Sobre este punto, resulta evidente que si una sentencia en esta materia está firme y ejecutoriada, produce efectos de cosa juzgada material porque resuelve el fondo de la controversia y, por tanto, no cabría la presentación de una nueva demanda que comparta la identidad subjetiva, objetiva y de pretensión con la ya resuelta.

**17.** El mismo efecto ocurre con el allanamiento, que según el numeral 2 del artículo 15 de la LOGJCC, es otra de las formas por las que termina el procedimiento en esta materia. El allanamiento significa la aceptación, total o parcial, de los cargos planteados en contra de la parte accionada. Por ello, en este caso existe una declaración de violación de derechos y se determina la forma de reparación<sup>5</sup>. El allanamiento culmina con un acuerdo reparatorio que es aprobado mediante auto definitivo, que es inapelable. Además, según la prescripción legal en mención, el juzgador no podrá aceptar el allanamiento y acuerdo reparatorio que implique afectación a derechos irrenunciables o acuerdos manifiestamente injustos. Considero, por lo tanto, que en este caso también existe cosa juzgada material y no procedería una nueva acción con identidad a la que fue objeto del allanamiento, toda vez que el problema de fondo, esto es, la violación de derechos ya fue declarada y se dispusieron las medidas de reparación correspondientes.

---

<sup>4</sup> LOGJCC. Art. 17 numeral 4: “La sentencia deberá contener al menos: (...) 4. Resolución: La declaración de violación de derechos, con determinación de las normas constitucionales violadas y del daño, y la reparación integral que proceda (...) De no encontrar violación de ningún derecho, la jueza o juez deberá cumplir con los elementos anteriores en lo que fuere aplicable.”

<sup>5</sup> LOGJCC. Art. 15 numeral 2: “...la jueza declarará la violación de derechos y la forma de reparar la violación...”

**18.** Finalmente, en el numeral 1 del artículo 15 de la LOGJCC se prevé el desistimiento como una de las formas para concluir el proceso de garantías jurisdiccionales. Esta figura, según la ley, se clasifica en expreso y tácito<sup>6</sup>. Para comprender adecuadamente sus diferencias, se analizará en primer lugar el desistimiento expreso, pues esta figura mantiene varias diferencias con su modalidad tácita.

**19.** Normalmente, en doctrina procesal, cuando se habla de desistimiento se hace referencia a “...una declaración de voluntad y un acto jurídico procesal en virtud del cual se eliminan los efectos jurídicos de otro acto procesal.”<sup>7</sup>. Dicho de otra manera, el desistimiento, desde un punto de vista general, implica la manifestación de la voluntad de una de las partes procesales, a fin de evitar que surta efectos otro acto del proceso. En materia de garantías jurisdiccionales, el artículo 15 de la LOGJCC establece que la persona afectada, en cualquier momento y por razones de carácter personal, podrá desistir expresamente de la acción.

**20.** El pedido de desistimiento expreso, contrario a lo que ocurre en materias en las que el derecho objeto de la controversia es renunciable o disponible, no opera automáticamente. Por el contrario, por tratarse de derechos constitucionales, caracterizados por su irrenunciabilidad según el artículo 11 numeral 6 de la Constitución, se exige que el juzgador ante quien se solicitó el desistimiento de la acción, revise minuciosamente si existe afectación de derechos irrenunciables, antes de declarar con lugar tal desistimiento, por disposición expresa del artículo 15 numeral 2 de la LOGJCC.

**21.** En este sentido, para que opere el desistimiento expreso se requiere: i) la declaración explícita de la voluntad del afectado; y, ii) el análisis pormenorizado del juzgador que concluya que el desistimiento no conlleva la afectación de sus derechos irrenunciables. Es evidente que sin la concurrencia de ambos requisitos, el desistimiento no procede y los juzgadores deberían continuar con la tramitación de la garantía hasta su resolución.

**22.** Por consiguiente, el desistimiento expreso solamente se materializará luego de un estudio por parte de las juezas y jueces acerca de los derechos irrenunciables del afectado, quien solicita no continuar con la acción. En otras palabras, procederá cuando no se verifique la renuncia de derechos.

**23.** Ahora bien, en la doctrina se ha establecido el efecto que genera este modo excepcional de ponerle término al proceso. Así, se ha señalado que: “...sus efectos son similares a los de una sentencia adversa al demandante que en ese proceso se hubiera

---

<sup>6</sup> Es necesario aclarar que, en sentencia No. 8-12-JH/20, la Corte Constitucional estableció: “...siendo el desistimiento tácito una figura incompatible con la esencia y naturaleza de la acción de hábeas corpus, ya que por aplicación de la normativa específica dada por el artículo 89 inciso tercero de la Constitución y el artículo 45 número 2 letra a) de la LOGJCC, se configura la presunción de ilegitimidad de la privación de libertad...”; por lo que esta figura no aplica en el caso de la mencionada garantía jurisdiccional.

<sup>7</sup> DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Op. Cit., pág. 521.

*dictado (...) Esto significa que si la ley no permite reclamar la pretensión por vía distinta el desistimiento produce efectos de cosa juzgada... ”<sup>8</sup>.*

**24.** En mi opinión, aquel criterio doctrinario es plenamente aplicable al desistimiento expreso en materia de garantías jurisdiccionales. Esto, en razón de que para que opere este desistimiento en esta materia, se requiere necesariamente que los juzgadores verifiquen si existe afectación de los derechos irrenunciables del afectado. De modo que, solamente procederá el desistimiento luego de este análisis y al verificarse con sumo cuidado que no existiría tal afectación. De ahí que, a mi juicio, el desistimiento en esta materia produce efectos similares a los de una sentencia adversa para quien lo solicitó, pues, como ha quedado indicado, para ser declarado, se necesita que sea el mismo afectado quien expresamente haya requerido no continuar con la acción y el operador de justicia haya verificado que no existe renuncia de derechos.

**25.** Por esta razón, estimo que la declaratoria de desistimiento expreso de una acción constitucional impide la proposición de otra garantía con identidad de subjetiva, objetiva y de pretensión.

**26.** Sin embargo, distinto es el caso del desistimiento tácito, que se trata de una figura legal que, al menos en cuanto a sus efectos, no es igual al desistimiento concebido tradicionalmente en la doctrina, que fue definido en el párrafo 19 de este voto. Según la LOGJCC, el desistimiento tácito, como su denominación lo sugiere, no implica una declaración expresa de voluntad, sino que se produce cuando se verifica la inasistencia del afectado a la audiencia.

**27.** Pues bien, no basta con la inasistencia del afectado para que opere este desistimiento, pues según la Ley de la materia, el juzgador deberá constatar además que: i) no exista justa causa para la inasistencia; y, ante todo, ii) que la presencia del afectado sea imprescindible para demostrar el daño. Solamente si no hay justa causa para su inasistencia y si el juzgador ha evaluado la necesidad imperiosa de la presencia del afectado en la audiencia para poder establecer si el daño se produjo, cabe que se declare el desistimiento tácito.

**28.** Como se puede observar, el desistimiento tácito no implica un pronunciamiento sobre la cuestión de fondo sometida al juzgador a través de la garantía, pues precisamente la presencia del afectado era indispensable para ello. Tampoco requiere un análisis sobre la afectación de derechos irrenunciables, como sí se dispone para la aceptación del desistimiento expreso en el artículo 15 numeral 2 de la LOGJCC. En consecuencia, la principal razón por la cual se declara este tipo de desistimiento es porque, a pesar de los principios que regulan la materia y la reversión de la carga de la prueba que opera de manera general, era indispensable la presencia del afectado para demostrar el daño alegado, que constituye el fondo de la controversia.

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pág. 523.

29. En este orden de ideas, considero que esta figura se distingue de todas las analizadas previamente, pues es la única que no supone un análisis respecto a la violación de derechos constitucionales ni se examina si implica afectación de derechos irrenunciables. Por el contrario, operará solamente en la circunstancia excepcional en la cual no se pueda determinar el daño frente a la inasistencia del afectado.

30. En otras palabras, si se declara con lugar el desistimiento tácito, no se ha resuelto el fondo de la controversia. Por esta razón, estimo que cabe la presentación de una segunda demanda de garantías jurisdiccionales<sup>9</sup> que comparta identidad subjetiva, objetiva y de pretensión con una primera acción que haya sido archivada por declararse su desistimiento tácito, sin que en este supuesto sea aplicable la prohibición establecida en el artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC, como ha ocurrido en el presente caso.

31. Aquello, con mayor razón, si se tiene presente la naturaleza irrenunciable de los derechos constitucionales, que son el ámbito material de las garantías jurisdiccionales. Sin lugar a dudas, una interpretación contraria, es decir, que frente al desistimiento tácito se impida la proposición de una segunda acción, restringiría desproporcionadamente la posibilidad de tutelar derechos constitucionales, respecto de los cuales no existe todavía un pronunciamiento de fondo.

32. Ahora bien, en mi opinión, para que aquello funcione adecuadamente en la práctica procesal, es indispensable que juezas, jueces y tribunales comprendan la excepcionalidad que implica la declaratoria de un desistimiento tácito. Considero necesario que la Corte Constitucional reflexione con profundidad sobre estos y muchos aspectos procesales más inherentes a las garantías jurisdiccionales y guíe a los operadores de justicia, pues el adecuado funcionamiento de estas acciones se traduce en una tutela efectiva de derechos constitucionales.

33. Además, estimo que no se pueden analizar de forma aislada sus figuras y regulación. Para tal efecto, luego de haber examinado el artículo 8 numeral 6 de la LOGJCC y las formas de terminación de los procesos en esta materia, es necesario entender las reglas que rigen el desistimiento tácito, específicamente en relación a las acciones de competencias de juezas, jueces y tribunales ordinarios, por lo cual, en líneas posteriores me permitiré desarrollar mi criterio jurídico al respecto.

### **III. Requisitos de procedencia del desistimiento tácito en garantías jurisdiccionales y particularidades de su tramitación**

34. Para empezar, se debe aclarar una imprecisión muy común en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que se replica en los juzgadores de instancia. El desistimiento tácito opera frente a la inasistencia de la “*persona afectada*”, que no siempre es el accionante. Por ello, es un equívoco que la jurisprudencia de este Organismo se refiera

---

<sup>9</sup> Evidentemente, cada demanda deberá cumplir además con los requisitos generales y específicos previstos en la Constitución, en la LOGJCC y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

de manera genérica al “*accionante*”, al momento de analizar la figura del desistimiento tácito.

**35.** Vale aclarar aquello, toda vez que el artículo 9 de la LOGJCC, en su parte pertinente, señala que: “*Se consideran personas afectadas quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño. Se entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce.*”.

**36.** Posteriormente, el artículo 10 del mismo cuerpo legal, detalla los requisitos de la demanda en esta materia; así, se establece que contendrá: “*1. Los nombres y apellidos de la persona o personas accionantes y, si no fuere la misma persona, de la afectada.*” (énfasis agregado). Finalmente, el artículo 11 de la LOGJCC es sumamente claro en regular la comparecencia de la persona afectada cuando la acción ha sido presentada por interpuesta persona.

**37.** Entonces, lo primero que corresponde ser aclarado es que la LOGJCC establece como primer requisito para que opere el desistimiento tácito la inasistencia de la persona afectada, que, insisto, no siempre es el accionante.

**38.** El segundo requisito es que tal inasistencia no esté amparada en una justa causa. Vale señalar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que cabe el diferimiento de la audiencia si se solicita por la parte accionante (debiendo entender que se refiere también a la persona afectada) antes o después de la diligencia. En concreto, la Corte ha mencionado que: “*De la práctica procesal se desprende que existen dos momentos procesales en los cuales la parte actora puede presentar sus motivos para no comparecer a la audiencia: a) antes de su realización; o, b) con posterioridad a la realización de la misma, para justificar la inasistencia y solicitar que la audiencia vuelva a practicarse...*”<sup>10</sup>.

**39.** Es decir, según la referida sentencia se podría justificar la inasistencia de manera previa al inicio de la audiencia, lo cual es lógico y sería lo óptimo para que el juzgador pueda valorar las razones del pedido; pero además, según la Corte, tal justificación podría ser también posterior e incluso se plantea la posibilidad de que “*...la audiencia vuelva a practicarse...*”.

**40.** En este segundo supuesto, a mi juicio, se presentan problemas e interrogantes de índole procesal, puesto que una vez finalizada la audiencia ya existiría una decisión por parte del juzgador, la misma que no podría dejarse sin efecto para volver a practicar la diligencia. Se debe recordar que, en aplicación del principio de economía procesal, la audiencia en materia de garantías jurisdiccionales es el momento procesal en el que se contesta la demanda, se realizan las alegaciones y sus réplicas, se practica y contradice la prueba, se dicta la decisión y se interponen recursos, por lo que, una vez finalizada la audiencia, todas aquellas actuaciones no podría volver a efectuarse.

---

<sup>10</sup> Sentencia No. 48-14-SEP-CC, de 26 de marzo de 2014.

41. De ahí que, es necesario señalar, que por regla general el diferimiento de la audiencia deberá solicitarse antes de su instalación. Solamente por excepción, cuando no se haya instalado la audiencia en el día y hora señalado originalmente, podrá pedirse un nuevo señalamiento de día y hora para que esta se lleve a cabo, justificando previamente el motivo de la inasistencia del afectado.

42. Por ende, el accionante o la persona afectada, podrán pedir que se difiera la audiencia, exponer los justificativos de su pedido y así evitar incurrir en el segundo requisito para que opere el desistimiento tácito, antes de que se instale la audiencia. En dicho caso, el juzgador deberá analizar la solicitud a fin de concederla, solamente si existe un motivo razonable que justifique el diferimiento.

43. El tercer requisito, a mi entender, es el más importante y recae exclusivamente en el ámbito del juzgador. Así, según el artículo 15 numeral 1 de la LOGJCC, el desistimiento procederá siempre que la persona afectada i) no asista a la audiencia; ii) no presente una justa causa; y, iii) si “...su presencia fuere indispensable para demostrar el daño...”.

44. En otras palabras, además de la inasistencia injustificada de la persona afectada, se requiere necesariamente que el juzgador llegue a la convicción de que la presencia del afectado era indispensable para evidenciar el daño alegado en la demanda. La pregunta en este punto es, entonces, ¿en qué momento el juzgador podría valorar aquello y establecer si la presencia del afectado es indispensable?

45. En mi opinión, dicha determinación solamente puede establecerse luego de celebrada la audiencia. Me explico, tanto la Constitución como la LOGJCC establecen que la carga de la prueba en materia de garantías jurisdiccionales recae en la parte accionada, siempre que ésta sea una entidad pública, o en el caso de que sea un particular, se hubiere alegado discriminación o violación de los derechos de la naturaleza y del medio ambiente<sup>11</sup>.

46. De ahí que, para evidenciar el daño (esto es, la violación de derechos alegada), en primer lugar, corresponde que el órgano jurisdiccional examine si la parte sobre quien recae esta carga procesal la ha satisfecho, ya que si no demuestra lo contrario o no suministra información, se presumen ciertos los hechos descritos en la demanda. Si de aquellos hechos se evidencia una vulneración de derechos, por consiguiente, es claro que la presencia del afectado no era indispensable y se debería resolver sobre el fondo de la controversia.

47. Así mismo, si de la práctica de la prueba de la parte obligada a desvanecer la alegación, existe plena certeza de que no hay violación de derechos, el juzgador deberá resolver el fondo de la acción. En ambos casos, sin embargo, deberá justificar motivadamente por qué no fue necesaria la presencia de la persona afectada; puesto que

---

<sup>11</sup> Constitución de la República, artículo 86 numeral 3; LOGJCC, artículo 16.

el incumplimiento de esta carga argumentativa, a mi entender, podría derivar en vulneraciones al debido proceso y el derecho a la defensa.

**48.** En este sentido, solamente si luego de celebrada la audiencia, el juzgador considera indispensable la presencia de la persona afectada y no existió ninguna justificación para su ausencia, declarará el desistimiento tácito, debiendo explicar motivadamente las razones por las cuales a pesar de realizada la audiencia se requería su presencia para evidenciar el daño alegado.

**49.** Lo dicho, sin perjuicio de que podrían existir causas excepcionales en las que el juzgador suspenda la audiencia que se haya instalado con la presencia del accionante (cuando no sea la misma persona que el afectado) o de su abogado patrocinador, por considerar que la presencia del afectado es indispensable para la resolución de la causa. En estos casos, se debería convocar a la persona afectada a la reinstalación de la diligencia por una sola vez y bajo la prevención de archivar la causa en caso de inasistencia.

**50.** Todo lo expresado da cuenta de la excepcionalidad de una declaratoria de desistimiento tácito, lo cual refuerza la idea desarrollada en la sección precedente; es decir, que el archivo ocasionado por el desistimiento tácito en materia de garantías jurisdiccionales no impide la formulación de una nueva demanda con identidad subjetiva, objetiva y de pretensión.

**51.** En fin, las ideas desarrolladas previamente no pretenden agotar todos los escenarios ni resolver todos los problemas de índole procesal que son parte del quehacer diario de la administración de justicia constitucional. Al contrario, buscan propiciar una discusión jurídica que permita consolidar en el país un Derecho Procesal Constitucional que brinde certeza al usuario del sistema y oriente a juezas y jueces para garantizar una tutela judicial efectiva. Estimo que la Corte Constitucional está en la obligación de desarrollar no solamente los derechos constitucionales, sino también los mecanismos que permiten su protección y reparación en caso de violación.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por LUIS  
HERNAN BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.03.26 12:56:21 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 2390-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 24 de marzo de 2021, mediante correo electrónico a las 17:41; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA  
 SOLEDAD  
 GARCIA  
 BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**CASO Nro. 2390-16-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto concurrente que anteceden fueron suscritos el día viernes veintiséis de marzo de dos mil veintiuno; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA  
 SOLEDAD  
 GARCIA  
 BERNI

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2457-16-EP/21**  
**Juez ponente: Agustín Grijalva Jiménez**

Quito, D.M., 31 de marzo de 2021

### **CASO No. 2457-16-EP**

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

#### **SENTENCIA**

**Tema:** En aplicación de la excepción a la regla de preclusión sobre los efectos del auto de admisión, la Corte Constitucional rechaza por improcedente una acción extraordinaria de protección, por haberse planteado en contra de un auto de archivo de la causa debido a que el accionante no completó ni aclaró su demanda.

#### **I. Antecedentes procesales**

1. El 21 de septiembre de 2016 se recibió en el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario (TCAT) de Ambato la demanda de acción contencioso administrativa subjetiva propuesta por el señor Julio Humberto Peñafiel Sánchez en contra del Consejo de la Judicatura. En su demanda, el accionante impugnó la resolución administrativa, de 08 de junio de 2016, emitida dentro del expediente disciplinario No. MOT-0661-SNCD-2016-DV, mediante la cual fue destituido del cargo de juez de la Unidad Judicial Primera Penal del cantón Alausí, al haber incurrido en error inexcusable. El proceso judicial fue identificado con el No. 18803-2016-00241.
2. El 27 de septiembre de 2016, el TCAT de Ambato dispuso que el accionante complete y aclare su demanda.<sup>1</sup> El 30 de septiembre de 2016, el accionante presentó escrito en respuesta a la providencia referida.
3. El 10 de octubre de 2016, el TCAT de Ambato dictó auto en el que dispuso el archivo de la causa debido a que el accionante no completó ni aclaró su demanda de conformidad con lo dispuesto en el auto de 27 de septiembre de 2016.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El TCAT de Ambato ordenó: “se servirá dar cumplimiento estricto a lo previsto en los numerales 5, 6, 7, 8 y 11 del Art. 142 del Código Orgánico General de Procesos, numeral 5 del Art. 143 *Ibidem*; y, Art. 308 del cuerpo legal invocado. En lo referente a los numerales 5 y 6 del Art. 142 *Ibidem*, narrará de manera detallada y pormenorizada los hechos que sirvan de fundamento a las pretensiones. Y precisará con claridad los fundamentos de derecho que justifican el ejercicio de la acción. Con respecto a los medios de prueba adjuntados, el Tribunal solicita que se describa su contenido en forma clara de cada medio de prueba y se precise los datos y toda la información necesaria para su actuación, señalando e indicando la forma en como esta prueba sustenta sus pretensiones, con la parte pertinente del medio probatorio, tal como lo exige el Art. 142 numerales 5 y 7; y, Art 143 numeral 5 del Código Orgánico General de Procesos”.

<sup>2</sup> El TCAT de Ambato dispuso: “el actor en el escrito de aclaración y completación (sic) a la demanda respecto del anuncio de los medios de prueba dice: 3.1.- Sobre lo que dispone el número 7 del Art. 142

4. El 10 de noviembre de 2016, el señor Julio Humberto Peñafiel Sánchez presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra del auto emitido el 10 de octubre de 2016.
5. El 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 2457-16-EP.
6. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Avila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de 10 de diciembre de 2020 y dispuso que los jueces demandados presenten un informe motivado sobre los argumentos y alegatos expuestos en la demanda.

## II. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los

---

*del COGEP, para acreditar los hechos que se establece en la demanda, ofrece algunos documentos, mismos que los enumera y describe desde el numeral 3.1 hasta el 3.11 y 3.14. En este punto es necesario tener presente que el actor adjunta prueba documental, ante esta circunstancia estamos frente al requisito previsto en el Art. 143 numeral 5 del COGEP, que se refiere a los medios probatorios de que dispone el actor, por tanto esta prueba documental no sería para cumplir lo dispuesto en el numeral 7 del Art. 142 Ibidem conforme erróneamente señala el actor (...) el accionante en los numerales 3.12 y 3.13 solicita se oficie a la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de Chimborazo, y al Director de Talento Humano del Consejo de la Judicatura, para que presenten certificaciones de los hechos que relata, esto sin justificar su falta de acceso a los documentos requeridos, ni indicar las medidas pertinentes para su práctica, todo lo cual contraviene lo dispuesto en los numerales 7 y 8 del Art. 142 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP). 3.2.- En el numeral 4 del escrito de aclaración y completación a la demanda, el accionante dice: “En lo que tiene que ver al Art. 142.8 del COGEP, solicito el acceso judicial al documento”, en el numeral 4.2 solicita se disponga oficiar a la Fiscalía del cantón Alausí, para que remita copia certificada de todo el expediente No. 060201815090012 de la Fiscalía del cantón Alausí; al anunciar este medio probatorio, el actor dice que el mismo reposa en la Fiscalía del cantón Alausí y pide oficiar a dicha entidad para que remita copias certificadas. El Tribunal cerciora (SIC) que el accionante no ha descrito su contenido de manera precisa para su actuación, esto con el fin de acreditar los hechos alegados en la demanda, lo cual contraviene lo dispuesto en el numeral 7 del Art. 142 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) (...) EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO CON SEDE EN EL CANTÓN AMBATO, ordena el ARCHIVO de la presente causa y dispone la devolución de los documentos adjuntados a la demanda...”.*

artículos 94 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### III. Alegaciones de las partes

#### a. Por la parte accionante

9. El accionante alega que el auto impugnado vulneró sus derechos al debido proceso en todas sus garantías (art. 76 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 literales a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l y m CRE).
10. En su demanda, el accionante relata los antecedentes del proceso originario, transcribe disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos y jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos y el artículo 76 de la Constitución en su integralidad. Agrega que *“el tribunal contencioso administrativo violó el derecho a la defensa al negarme la posibilidad de recurrir de la decisión adoptada por el consejo de la judicatura sobre mi destitución fundamentándose en cuestiones de carácter meramente procesal y formal que a discreción del juzgador no reunía los requisitos establecidos en el COGEP...”*.
11. Señala que se ha vulnerado su derecho a acceder a un recurso judicial efectivo y el derecho a la defensa. Manifiesta que *“la administración de justicia del Ecuador, debe proporcionar vías idóneas para que los ciudadanos que no estén conformes con las decisiones de la administración pública puedan recurrir e impugnar actos del poder público en sede judicial.- en el caso de la especie es claro que la administración de justicia ecuatoriano mas (sic) bien obstruyó y (sic) impidió el acceso efectivo a una justicia pronta y sin dilaciones violando expresamente el derecho a la tutela judicial efectiva”*.
12. Con estos fundamentos, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se acepte su acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto el auto impugnado.

#### b. Por las autoridades judiciales demandadas

13. A pesar de haber sido notificados, los jueces accionados no presentaron su informe de descargo.

### IV. Análisis del caso

14. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC, las decisiones que son susceptibles de impugnación mediante acción extraordinaria de protección son las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencias. Por ello, la Corte estima necesario verificar si la presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta en contra de una decisión judicial definitiva.

15. La decisión judicial impugnada en este caso es el auto emitido el 10 de octubre de 2016, por el TCAT de Ambato, mediante el cual se dispuso el archivo de la causa debido a que los jueces accionados consideraron que el señor Peñafiel Sánchez no completó ni aclaró su demanda de acción contencioso administrativa subjetiva.
16. La Corte ha señalado que *“un auto es definitivo cuando este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones”*.<sup>3</sup>
17. El auto impugnado, al disponer el archivo de la causa por no completar y aclarar la demanda, no resolvió el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada ni supuso una decisión sobre el mérito de la controversia. De acuerdo con el artículo 146 del COGEP vigente a la época, este auto tampoco impidió que el hoy accionante formule una nueva demanda en la jurisdicción contencioso administrativa antes de la presentación de su acción extraordinaria de protección. La resolución administrativa recurrida se emitió y notificó el 08 de junio de 2016 y el auto de archivo impugnado mediante la presente acción extraordinaria de protección fue emitido y notificado el 10 de octubre de 2016. Es decir, el accionante aún contaba con tres días para presentar una nueva demanda.<sup>4</sup>
18. Adicionalmente, la Corte no considera que este auto haya generado un gravamen irreparable que afecte los derechos constitucionales del hoy accionante, dado que el mismo únicamente declaró el archivo de la demanda presentada por el señor Peñafiel Sánchez, al no haber cumplido, a criterio de los jueces accionados, con los artículos 142 numerales 5 y 7 y 143 numeral 5 del Código Orgánico General de Procesos.

---

<sup>3</sup> Sentencia 1502-14-EP/19 de 07 de noviembre de 2019.

<sup>4</sup> De acuerdo con el artículo 306 del COGEP, vigente a la fecha, el señor Peñafiel Sánchez disponía del término de 90 días para formular su demanda. Vale también anotar que, con las reformas al COGEP promulgadas el 29 de junio de 2019, actualmente el juez no puede ordenar el archivo de la demanda si el actor presentó el escrito con el que la aclara o completa. Hoy en día, el artículo 146 del COGEP dispone: *“Presentada la demanda, la o el juzgador, en el término máximo de cinco días, examinará si cumple los requisitos legales generales y especiales que sean aplicables al caso. Si los cumple, calificará, tramitará y dispondrá la práctica de las diligencias solicitadas. Si la demanda no cumple con los requisitos formales previstos en este Código, la o el juzgador dispondrá que la o el actor la complete o aclare en el término de cinco días, determinando explícitamente el o los defectos. Si no lo hace, ordenará el archivo y la devolución de los documentos adjuntados a ella, sin necesidad de dejar copias. Esta providencia será apelable. La apelación no surtirá efecto cuando la motivación de la providencia se presentó fuera del término legal. Si las o los juzgadores al resolver el recurso de apelación determinan que la demanda fue inadmitida en primera instancia sin motivación alguna, se dispondrá que este hecho sea conocido por el Consejo de la Judicatura con la finalidad de que sea tenido en la evaluación de desempeño respectiva. Al momento de calificar la demanda la o el juzgador no podrá pronunciarse sobre el anuncio de los medios probatorios. No se ordenará el archivo de la demanda si el actor aclaró o completó en el término legal previsto en este artículo...”*.

Tampoco se evidencia que, prima facie, los antecedentes de este caso generen una vulneración a los derechos alegados por el accionante, en particular, al acceso a la justicia y a impugnar en sede judicial actos emitidos por las autoridades administrativas.

19. Una vez que se ha determinado que el auto impugnado no es definitivo ni produce un gravamen irreparable, queda claro que no puede ser objeto de acción extraordinaria de protección. En tal virtud, corresponde a la Corte rechazar la presente demanda de acción extraordinaria de protección por improcedente, de conformidad con la excepción a la preclusión de los efectos del auto de admisión, establecida en la sentencia No. 154-12-EP/19, en la que se indicó: “*si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso (...) las demandas de acciones constitucionales necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos de la acción*”.<sup>5</sup>

## 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 extraordinaria de protección presentada por el señor Julio Humberto Peñafiel Sánchez.
2. Disponer la devolución del expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.04.07  
10:42:00 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

<sup>5</sup> Este mismo criterio ha sido reiterado por la Corte en las sentencias 1196-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019, 1502-14-EP/19 de 07 de noviembre de 2019, entre otras.

**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 extraordinaria de miércoles 31 de marzo de 2021- Lo certifico.

AIDA Firmado  
 SOLEDAD digitalmente  
 GARCIA por AIDA  
 BERNI SOLEDAD  
 GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**CASO Nro. 2457-16-EP**

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

AIDA Firmado  
 SOLEDAD digitalmente  
 GARCIA por AIDA  
 BERNI SOLEDAD  
 GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2510-16-EP/21**  
**Juez ponente:** Agustín Grijalva Jiménez

Quito, D.M., 31 de marzo de 2021

### **CASO No. 2510-16-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 rechaza la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por María Custodia Shigla Yautibug en aplicación de la excepción a la regla de preclusión de la sentencia No. 154-12-EP/19, debido a que el auto judicial impugnado (auto de archivo) no tiene el carácter de definitivo y no es susceptible de acción extraordinaria de protección.

#### **I. Antecedentes procesales**

1. El 28 de septiembre de 2016, María Custodia Shigla Yautibug presentó una demanda de alimentos en contra de Edgar Arnulfo Lema Yuquilema ante la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, con el objeto de solicitar alimentos para sus hijos menores de edad. Proceso que fue signado con el No. 06101-2016-03063.
2. El 04 de octubre de 2016, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, dispuso mediante auto que previo a la calificación de la demanda, la actora “(...) *dentro del término de tres días, (...) aclarar su demanda*”. María Custodia Shigla Yautibug, presentó su escrito de aclaración con fecha 05 de octubre de 2016.
3. El 18 de octubre de 2016, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, dispuso el archivo de la causa mediante auto, señalando que: “(...) *la indicada ciudadana no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en auto de sustanciación que antecede; esto es, No ha efectuado el anuncio de prueba documental de conformidad a la que prevé el COGEP Art. 142 N°. 7 (...)*”.
4. El 19 de octubre de 2016, María Custodia Shigla Yautibug interpuso recurso de apelación del auto de fecha 18 de octubre de 2016, mismo que fue declarado sin lugar por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, mediante auto notificado el 16 de noviembre de 2016, indicando que: “(...) *el recurso de apelación no procede sobre el archivo de la causa por no haber completado la demanda de manera correcta (...)*”.

5. El 22 de noviembre de 2016, María Custodia Shigla Yautibug (en adelante “**la accionante**”) presentó demanda de acción extraordinaria de protección, en contra del auto emitido y notificado el 18 de octubre de 2016 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo. La demanda de acción extraordinaria de protección fue admitida a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional integrada por las exjuezas y exjuez constitucional Pamela Martínez de Salazar, Roxana Silva Chicaíza y Manuel Viteri Olvera, mediante auto emitido con fecha 10 de enero de 2017 y notificado el 16 de enero de 2017. La causa fue signada con el No. 2510-16-EP.
6. El 25 de enero de 2017, se sorteó ante el Pleno de la Corte Constitucional la sustanciación de la presente causa a la exjueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien no realizó gestión alguna dentro del presente trámite.
7. El 05 de febrero de 2019 se posesionaron ante la Asamblea Nacional los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional.
8. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez. El 25 de enero de 2021, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez avocó conocimiento de la presente acción y dispuso correr traslado al juez accionado para que remita un informe de descargo de los fundamentos de la presente causa.

## II. Competencia

9. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “CRE”), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

## III. Alegaciones de las partes

### a. De la parte accionante, señora María Custodia Shigla Yautibug.

10. La accionante indica que el auto emitido y notificado el 18 de octubre de 2016 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo (en adelante “**la Unidad Judicial**”), vulneró sus derechos constitucionales a la igualdad ante la ley y no discriminación (art. 11.2 de la CRE), a los derechos de los niños, niñas y adolescentes (art. 44, 45 y 46 de la CRE), tutela judicial efectiva (art. 75 de la CRE), derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa en su dimensión respecto de la motivación y doble

conforme (art. 76.7.l y art. 76.7.m de la CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 de la CRE)<sup>1</sup>.

11. Así como varios preceptos, principios y disposiciones constitucionales contenidas en el art. 1, art. 167, art. 169, art. 417, art. 424, art. 425, art. 426, y art. 427 de la Carta Magna.
12. Igualmente, de la revisión de la demanda, se observa que la accionante solicitó una medida cautelar en los siguientes términos: “(...) *Amparado en lo prescrito en el artículo 87 de la Norma Normarum solicito que en el auto de admisión de esta demanda se fije la pensión provisional de alimentos en favor de mis dos niños (...)*”. Esta solicitud de medida cautelar debió haber sido atendida oportunamente a través del Auto de la Sala de Admisión que fue emitido el 10 de enero de 2017 y notificado el 16 de enero de 2017, compuesto por las ex juezas constitucionales Pamela Martínez de Salazar y Roxana Silva Chicaíza, y el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera. Sin perjuicio de ello, el Tribunal de Admisión de esa fecha, omitió pronunciarse sobre ese punto, ya no siendo este, el momento oportuno para atender dicha petición.
13. En primer lugar, sobre la vulneración al derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación, indica que: “(...) *toda vez que aceptar el archivo es aceptar que mis niños pierdan los valores que ley [sic] determina en estos meses y mucho más que ya han perdido el tiempo que no e [sic] ingresado la demanda esto es desde su nacimiento (...)*”.
14. En segundo lugar, sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, alega que: “(...) *señores jueces constitucionales en esta demanda y en este procedimiento existe la actuación con arreglo a las leyes y el respeto a las autoridades judiciales por lo tanto no acepto que se diga que hay el irrespeto lo que aquí hay la valentía jurídica para hacer valer la prístina justicia de los niños y que sepan ustedes jueces constitucionales como tenemos que batallar con ciertos Jueces no con todos para que se califique demandas de alimentos en pleno siglo XXI con una constitución garantista, sin embargo siendo esta la triste realidad jurídica (...)*”.
15. En tercer lugar, sobre la tutela judicial efectiva manifiesta que: “*Toda esta relación entre principios-derechos esta normado por los artículos 75 y 76 de la Constitución de la República, la inadmisión y orden de enviar al archivo la causa luego de haber*

---

<sup>1</sup> De la revisión de la demanda, la accionante también impugnó la negativa del recurso de apelación interpuesto respecto del auto de archivo de fecha 18 de octubre de 2016, mismo que fue declarado sin lugar mediante auto notificado el 16 de noviembre de 2016 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo. Sin perjuicio de ello, el recurso de apelación del archivo de la demanda no se encontraba previsto por la normativa vigente a la fecha. Por el contrario, a partir del 26 de junio de 2019, fecha en la que se reforma el COGEP, el juzgador mal podría ordenar el archivo de la demanda en estos supuestos, conforme al art. 146 de dicho cuerpo normativo. En tal sentido, el cargo de la accionante configuraría un inadecuado agotamiento de recursos a octubre de 2016, por lo que no se realizarán consideraciones adicionales.

*completado la demanda tal cual fue ordenado por el Juez eso es una violación a tales derechos constitucionales”.*

16. En cuarto lugar, sobre el derecho al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa en su dimensión respecto de la motivación y doble conforme: *“No conceder un recurso de apelación al auto interlocutorio dictado por el Juez A quo el 18 de octubre del 2016 y abusar del cargo y de la ley del Juez A quo es violar el artículo 76 numeral 7 literal: a), l), m), del R.O N° 449 del día lunes 20 de octubre del 2008 eso es dejar en estado de indefensión a mi persona en calidad de actora de esta demanda y quitar el pan de la boca a mis tiernos niños de ahí que es clara la sublevación a estas normas, en acto de pura advitriedad [sic] y desatendiendo la inexcusable vinculación del Juez a la Constitución (artículo 172), se decido [sic] ponderar como de mayor peso para la justicia procesal la norma-principio de la celeridad que la norma-principio que consagra el derecho de defensa, y, por el ejercicio de esa discrecionalidad prohibida consciente o inconscientemente se me enrumba ilegítimamente a que mis niños tengan que seguir esperando la buena voluntad del Juez A quo para que califique mi demanda”.*

17. Respecto a los varios preceptos, principios y disposiciones constitucionales, estos no han sido expuestos de manera clara y concisa. Por el contrario, únicamente han sido enunciados a lo largo de la demanda, sin dar mayor detalle, salvo el contenido de algunas de tales disposiciones constitucionales.

18. La accionante pretende que esta Corte Constitucional deje sin efecto el auto emitido y notificado el 18 de octubre de 2016 por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo; y, se fije la pensión provisional de alimentos en favor de sus dos hijos.

**b. De la parte accionada (Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo)**

19. El 28 de enero de 2021, mediante escrito presentado por Juan Carlos Paca Padilla, Juez de la Unidad de la Familia Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Riobamba, provincia de Chimborazo, indicó en su informe de descargo que no existe violación de derecho constitucional al debido proceso, no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, y no existe sentencia ejecutoriada en firme ni auto definitivo que impida que en otro proceso se pueda discutir el fondo de la pretensión.

#### **IV. Análisis del caso**

**a. Sobre la procedibilidad de la acción extraordinaria de protección: Pronunciamiento sobre el objeto**

20. Previo a emitir pronunciamiento sobre los argumentos de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte analizar la naturaleza del auto impugnado de

18 de octubre de 2016; y, determinar si sobre aquella decisión procede la acción extraordinaria de protección. Tal análisis es necesario por cuanto la Corte Constitucional determinó como excepciones al principio procesal de preclusión, las impugnaciones de autos que, a pesar de haber sido admitidos a trámite por los anteriores miembros de la Corte Constitucional, no cumplen el requisito de objeto que se requiere para resolver por el fondo una acción extraordinaria de protección<sup>2</sup>.

21. La acción extraordinaria de protección, según los artículos 94, 437.1 de la CRE y 58 de la LOGJCC, tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y del debido proceso de sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia de decisiones que estén firmes o ejecutoriadas, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución. A criterio de esta Corte, las acciones extraordinarias de protección necesariamente deben cumplir con los requisitos básicos establecidos en la Constitución, incluyendo aquellos que guardan relación con el objeto mismo de estas acciones, puesto que esto le otorga a la garantía la calidad de extraordinaria, como parte de su naturaleza jurídica<sup>3</sup>.
22. En la sentencia No. 154-12-EP/19, esta Corte Constitucional estableció la referida excepción a la regla jurisprudencial de preclusión procesal de la admisibilidad. La Corte indicó que *“si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo (...) la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”*. Por tal razón, la falta de objeto de la demanda de acción extraordinaria de protección configura la excepción a la regla de preclusión.
23. En esa misma línea, en la sentencia No. 1502-14-EP/19, párr. 16, la Corte Constitucional señaló que, *“...estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones.”* (Énfasis añadido).
24. En la citada sentencia No. 154-12-EP/19, sobre el supuesto (2), esta Corte señaló que, *“También podrían ser objeto de acción extraordinaria de protección, de manera excepcional y cuando la Corte Constitucional, de oficio, lo considere procedente, los autos que, sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”*. (Énfasis añadido).

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 52

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 173-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2019, párr. 40

25. En el caso del auto emitido y notificado el 18 de octubre de 2016 por la Unidad Judicial, se observa que, a través del mismo, la causa fue archivada por el juzgador toda vez que la accionante no completó la demanda de alimentos dentro del término previsto en la ley<sup>4</sup>, previa solicitud que le fue realizada y notificada el 04 de octubre de 2016.
26. El archivo de una causa no pasa en autoridad de cosa juzgada sustancial<sup>5</sup>, ni resuelve el fondo de las pretensiones, pues bien, se podría iniciar un nuevo proceso ligado a tales pretensiones, presentando una nueva demanda previa subsanación del defecto procesal<sup>6</sup>. Con lo anterior no se cumplen los supuestos (1.1), y (1.2) del referido párrafo 21 *ut supra*.
27. Respecto a un supuesto gravamen irreparable contenido en el supuesto (2) arriba mencionado, la accionante no emite argumento constitucional en tal aspecto. Su argumentación no señala las acciones u omisiones violatorias de derechos que habría cometido el juez.
28. Igualmente, de acuerdo con lo que ha dicho esta Corte (ver párrafo 24), no se evidencia que dicho auto genere una grave vulneración de derechos constitucionales que no pueda ser reparada a través de otro mecanismo procesal, en tanto sobre el auto de archivo puede sobrevenir el inicio de un nuevo proceso judicial y sus etapas de impugnación ordinaria y extraordinaria conforme lo establece el Código Orgánico General de Procesos. Es decir, la accionante tiene disponibles dichos mecanismos procesales previo a la proposición de la acción extraordinaria de protección.
29. Por el contrario, si esta Corte atiende por el fondo las alegaciones de la accionante realizadas en contra del auto de 18 de octubre de 2016 emitido por la Unidad Judicial, previa calificación de la demanda, sin que a esa fecha exista un auto definitivo o sentencia ejecutoriada, provocaría la desnaturalización de la acción extraordinaria de protección, además de la superposición de competencias entre la justicia constitucional y la ordinaria.
30. En consecuencia, dado que la accionante no ha cumplido con el requisito de objeto conforme lo determinado en los artículos 94, 437.1 de la CRE y 58 de la LOGJCC y con base a la excepción a la regla de preclusión procesal contenida en la sentencia No. 154-12-EP/19, esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones en el análisis sobre el caso y rechaza la presente acción por improcedente.

---

<sup>4</sup> Código Orgánico General de Procesos. Art. 146, inc. 1 y 4.

<sup>5</sup> Código de la Niñez y Adolescencia. Art. 17 del Título V “Del derecho a alimentos” (incorporado por reforma publicada en R.O. 643-S de 28 de julio de 2009, que dispone: “*La providencia que fija el monto de la pensión de alimentos y los obligados a prestarla, no tiene el efecto de cosa juzgada*”).

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 173-13-EP/19 de 12 de noviembre de 2019, párr. 43.

## 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 extraordinaria de protección planteada por la accionante María Custodia Shigla Yautibug.
2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.04.07  
10:40:29 -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 extraordinaria de miércoles 31 de marzo de 2021- Lo certifico.

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

**CASO Nro. 2510-16-EP**

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

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2531-16-EP/21**  
**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

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

**CASO No. 2531-16-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La presente sentencia analiza la presunta vulneración del derecho a la defensa como consecuencia de la falta de notificación a la Dirección Distrital de Educación del auto de inadmisión del recurso de casación interpuesto por la Procuraduría General del Estado, concluyendo que este derecho sí fue garantizado.

**I. Antecedentes procesales**

1. La señora Concha Gladys Balseca Sánchez solicitó el visto bueno por la falta de pago de sus remuneraciones, el cual fue negado por el inspector del trabajo. Ante la negativa, la señora Balseca Sánchez presentó juicio laboral para que se dictamine el visto bueno en contra de la Unidad Educativa Popular Agoyán (**Unidad Educativa**), de Enrique Naranjo Torres, rector de la Unidad Educativa, Nelson Alulema, director del Distrito 3 de Educación de Baños-Tungurahua (**Dirección Distrital de Educación**), Augusto Espinosa Andrade, Ministro de Educación, y del Procurador General del Estado (**PGE**), solicitando el pago de diversos haberes laborales.<sup>1</sup>
2. El 18 de agosto de 2015, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Ambato (**Unidad Judicial**), dentro del juicio No. 18371-2014-0767, aceptó parcialmente la demanda y dispuso al Ministerio de Educación, a la Unidad Educativa y a la Dirección Distrital de Educación, pagar a la actora la suma de USD 18.763,47 por los rubros laborales adeudados más los intereses legales en los rubros que correspondan.<sup>2</sup> En contra de esta decisión, la señora Concha Gladys Balseca y

<sup>1</sup> La demandante solicitó los pagos por: (i) despido intempestivo previsto en el artículo 188 del Código del Trabajo, que se debía disponer en caso de haberse concedido el visto bueno por falta de pago de remuneraciones y por disposición del artículo 191 *ibidem*; (ii) bonificación por desahucio; (iii) décima tercera remuneración; (iii) diferencias salariales existentes entre lo percibido y lo que legalmente debía percibir; (iv) las remuneraciones desde junio hasta diciembre de 2013; desde enero hasta diciembre de 2014 y hasta la fecha que presentó la demanda y en lo atinente al último trimestre de las remuneraciones adeudadas, el pago con el triple de recargo previsto en el artículo 94 del Código del Trabajo; (v) el valor de la ropa de trabajo, por los periodos 2012, 2013 y 2014; (vi) décima cuarta remuneración; (vii) fondos de reserva con el 50% de recargo; (viii) vacaciones; (ix) 3000 horas suplementarias que no fueron pagadas desde octubre de 2011; y (x) intereses legales en los rubros que correspondan.

<sup>2</sup> En la sentencia de la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón de Ambato de Tungurahua, se estableció como improcedente: (i) el pago de 3000 horas suplementarias por no haber aportado prueba que justifique el pedido.

Andrés Eduardo Chiluisa Vitery, director de la Dirección Distrital de Educación, interpusieron recurso de apelación, por separado.

3. El 13 de febrero de 2016, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil y Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua (**Tribunal de Apelación**), aceptó parcialmente los recursos de apelación interpuestos y ordenó el pago de USD 24.105,37 en favor de Concha Gladys Balseca Sánchez.<sup>3</sup> En contra de esta decisión, Christian Omar Viera Gaibor, en calidad de abogado regional de la PGE, presentó solicitud de ampliación. El 9 de marzo de 2016, el Tribunal de Apelación negó la solicitud.
4. En contra de la sentencia de 13 de febrero de 2016, la Dirección Distrital de Educación y la PGE interpusieron, por separado, recurso extraordinario de casación. El Tribunal de Apelación, mediante autos de fechas el 28 de marzo de 2016 y 6 de abril de 2016, negó los recursos interpuestos por no cumplir con lo dispuesto en el artículo 6 numeral 4 de la Ley de Casación, debido a que los recursos no se encontraban fundamentados. En contra de esta decisión, la PGE y la Dirección Distrital de Educación interpusieron recurso de hecho.
5. Mediante auto de 28 de abril de 2016 se negó el recurso de hecho interpuesto por la Dirección Distrital de Educación por ser extemporáneo, y se elevó para conocimiento de la Corte Nacional de Justicia el recurso planteado por la PGE.
6. El 4 de julio de 2016, el correspondiente conjuer de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (**conjuer nacional**) rechazó el recurso de hecho e inadmitió el recurso de casación por no contar con una fundamentación suficiente que evidencie la trasgresión de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.
7. El 24 de octubre de 2016, la Unidad Judicial emitió auto en el que estableció el cálculo de la liquidación de los haberes laborales y de los intereses legales en favor de la señora Concha Gladys Balseca, equivalente a USD 27.782,82.
8. El 16 de noviembre de 2016, Andrés Eduardo Chiluisa Vitery, director Distrital 18D03 de Baños de Agua Santa-Educación (**el accionante**), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de 4 de julio de 2016 de la Corte Nacional Justicia que rechazó el recurso de hecho e inadmitió el recurso de casación presentado por la PGE.
9. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 1 de agosto de 2017, dispuso al accionante aclarar y completar la demanda, lo cual fue cumplido por el accionante el 14 de agosto de 2017.

---

<sup>3</sup> La sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Tungurahua determinó como improcedente el pago de horas extraordinarias y suplementarias, por no haberse demostrado dentro del proceso.

10. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 16 de noviembre de 2017, admitió a trámite el caso y de conformidad con el sorteo de 13 de diciembre de 2017, su sustanciación correspondió a la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
11. El 05 de febrero de 2019, una vez posesionados los jueces y juezas de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento mediante auto de 23 de octubre de 2020 y dispuso que se remitan informes de descargo.

## II. Competencia de la Corte Constitucional

12. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República; en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

## III. Alegaciones de las partes

### 3.1 Fundamentos y pretensión de la acción

13. El accionante manifiesta que el auto de la Sala de la Corte Nacional de Justicia vulneró los derechos de su representada a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía del derecho a la defensa. Como medida de reparación solicita que se deje sin efecto el pago en favor de la señora Concha Gladys Balseca Sánchez correspondiente a la cantidad de USD 27.782,82.
14. Manifiesta que la Dirección Distrital de Educación no fue notificada con el auto de la Sala de la Corte Nacional de Justicia que rechazó el recurso de hecho e inadmitió el recurso de casación de la PGE, situación que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y el derecho a la defensa.
15. Después de citar textualmente el artículo 76 numeral 7 literales a), b), c) y m) de la Constitución de la República, el accionante argumenta exclusivamente que “[...] *la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ha vulnerado el derecho a la defensa que asiste a la Dirección Distrital 18D03 de Baños de Agua Santa-Educación como demandado, al privarlo de ejercer su derecho a la defensa, el cual incluye, entre otras cosas, conocer los fallos y resoluciones que lo afecten directamente*”.

### 3.2 Argumentos de la parte accionada

#### Sala de la Corte Nacional de Justicia

16. Transcurrido en demasía el término de 5 días otorgado por la jueza ponente en auto de 23 de octubre de 2020, se verifica que la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia no ha remitido el informe requerido.

#### IV. Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional

##### 4.1 Análisis constitucional

17. La Corte Constitucional ha determinado que la formulación del problema jurídico a resolver en cada caso surge de los cargos planteados por la parte accionante. En este sentido, corresponde a los accionantes realizar un ejercicio mínimo de argumentación, consistente en señalar cuál es el derecho fundamental vulnerado, cuál es la acción u omisión judicial que vulnera derechos y justificar por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental alegado.<sup>4</sup>
18. De la lectura de la demanda se observa que, pese a que el accionante alega como vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa en diversas garantías, no determina cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que habría afectado estos derechos, y la forma en que se habría concretado dicha violación. Todas sus argumentaciones están dirigidas exclusivamente a una presunta indefensión. En consecuencia, pese a haber efectuado un esfuerzo razonable<sup>5</sup>, esta Corte no cuenta con elementos para realizar un análisis más allá del derecho a la defensa en la garantía de no ser privado de ella en ninguna etapa o grado del procedimiento.

##### Sobre el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa

19. La Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 literal a) establece:

*“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]*

*7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: [...]*

*a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.*

20. Esta Corte ha señalado que *“el debido proceso garantiza principalmente que las partes en un proceso, en igualdad de condiciones, puedan exponer sus posiciones, presentar sus argumentos o las pruebas que respalden sus pretensiones, y ser oídas por los tribunales. Este derecho se ve vulnerado cuando existe indefensión, esto es, cuando a la parte se le impide realizar uno de los mecanismos de defensa antes indicados”* (énfasis añadido).<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1159-12-EP/19, de 17 de septiembre de 2019, párr. 31.

21. Así también, la Corte Constitucional ha determinado que para que se produzca una afectación del derecho a la defensa debe producirse una *real indefensión* la cual puede ocurrir cuando se trasgreden las reglas constitucionales que integran este derecho.<sup>7</sup>
22. Ahora bien, el accionante manifiesta que la falta de notificación del auto que rechazó el recurso de hecho e inadmitió el recurso de casación interpuesto por la PGE vulneró su derecho a la defensa pues no tuvo conocimiento acerca de un fallo que lo afecta de manera directa.
23. De la revisión del expediente se desprende que, en efecto, la notificación se realizó a todas las partes procesales, pero no de forma independiente a la Dirección Distrital de Educación. Así, a foja 3 del expediente de la Sala de la Corte Nacional de Justicia, consta que se notificó a: “*BALSECA SANCHEZ CONCHA GLADIS en el correo electrónico [alvaradosasociados@gmail.com](mailto:alvaradosasociados@gmail.com). MINISTRO DE EDUCACIÓN en el correo electrónico [matiasalejorock@yahoo.es](mailto:matiasalejorock@yahoo.es); [williamscuesta@hotmail.com](mailto:williamscuesta@hotmail.com); [ministerio.educacion17@foroabogados.ec](mailto:ministerio.educacion17@foroabogados.ec); PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 1200 y correo electrónico [avillegas@pge.gob.ec](mailto:avillegas@pge.gob.ec); [cviera@pfe.gob.ec](mailto:cviera@pfe.gob.ec); [fabio.monar@educacion.gob.ec](mailto:fabio.monar@educacion.gob.ec); UNIDAD EDUCATIVA POPULAR AGOYAN en el correo electrónico [ministerio.educacion17@foroabogados.ec](mailto:ministerio.educacion17@foroabogados.ec); [gvasco@pge.gob.com](mailto:gvasco@pge.gob.com)”.*
24. Se debe entonces determinar si correspondía notificar de forma independiente a la Dirección Distrital de Educación, aun cuando se notificó al Ministro de Educación.
25. De conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Estatuto Orgánico por Procesos de Educación del Ministerio de Educación (**el Estatuto**) este cuenta con procesos desconcentrados, dentro de los que se encuentran las Direcciones Distritales de Educación. De manera que dichas unidades forman parte del ministerio y no actúan con independencia sino bajo de las directrices establecidas por el Ministerio de Educación.
26. Además, respecto de la desconcentración, el Estatuto establece, en su artículo 5, que la “[t]ransferencia de competencias de una entidad administrativa del nivel nacional a otra jerárquicamente dependiente (nivel regional, provincial o distrital), siendo la primera la que mantiene la rectoría y asegura su calidad y buen cumplimiento”. En el artículo 6 determina que la facultad de desconcentración por nivel distrital es “*Nivel distrital: Planificación - Coordinación - Gestión - Control*”. Estos postulados normativos evidencian la imbricación existente entre el Ministerio de Educación y las Direcciones Distritales de Educación, a partir de lo cual se concluye que estas últimas se encuentran en el marco de los procesos establecidos por el Ministerio para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, pero que no cuentan con autonomía ni tampoco con personería jurídica propia.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1568-13-EP/20, de 6 de febrero de 2020, párrs. 17.1-17.5.

27. Finalmente, cabe señalar que se ha verificado que el auto de inadmisión se notificó también a la PGE, entidad que ejerce la representación del Estado y que presentó el recurso de casación en este caso, con lo cual se evidencia que, a través de ello, se garantizó también el derecho a la defensa de la entidad.
28. En consecuencia, al haberse notificado con la decisión al Ministro de Educación, que es la máxima autoridad del Ministerio, se entiende también notificada la Dirección Distrital de Educación como órgano dependiente y parte de la entidad.
29. Asimismo, esta Corte observa que la entidad accionante ha podido presentar la presente acción extraordinaria de protección con posterioridad a la inadmisión del recurso de casación. Por lo que, en definitiva, no se observa una vulneración al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa.

## V. Decisión

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección propuesta.
2. Disponer que se devuelva el expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.04.06  
10:16:36 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

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

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**CASO Nro. 2531-16-EP**

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

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



**Sentencia No. 2625-16-EP/21**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

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

### **CASO No. 2625-16-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** Esta sentencia resuelve la acción extraordinaria de protección presentada en contra del auto de inadmisión del recurso de casación de 23 de noviembre de 2016. La Corte Constitucional concluye que no existió vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, del derecho a recurrir y del derecho a la seguridad jurídica por lo que desestima la demanda.

### **I. ANTECEDENTES PROCESALES**

1. El 25 de febrero de 2016, Juan Andrés Murillo Murillo, en su calidad de Gerente y representante legal de la Compañía de Economía Mixta AUSTROGAS Subsidiaria de EP PETROECUADOR, presentó un recurso de plena jurisdicción o subjetivo en contra de la Agencia Regional de Hidrocarburos del Azuay (en adelante “ARCH”). En su demanda impugnó la resolución de 8 de enero de 2016 emitida dentro del Expediente Administrativo No. 0072-2015-A-RLNA mediante la cual se le impuso una multa de dos remuneraciones básicas unificadas de los trabajadores de conformidad con los literales a) y c) del numeral 1 del artículo 18<sup>1</sup> del Reglamento a la Ley 2007-85 Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y al Código Penal (en

<sup>1</sup> Reglamento Ley 2007-85. “Art. 18.- Aplicación.- (...) 1. Para efectos de la aplicación de las sanciones por la alteración de la cantidad (volumen) y calidad de los derivados de hidrocarburos, Gas Licuado de Petróleo (GLP) y biocombustibles, se considerará lo siguiente:

a) Derivados de hidrocarburos.- Para los productos ofertados desde los centros de refinación, industrialización y terminales de distribución, el sujeto de control cumplirá además de la normatividad hidrocarburífera, los requisitos previstos en las Normas Técnicas Ecuatorianas emitidas por el Instituto Ecuatoriano de Normalización, esto es, entre otros el certificado de calidad del producto de acuerdo a lo establecido en la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad, según corresponda; en caso de existir incumplimiento a las referidas normas, el Director Nacional de Hidrocarburos, o su delegado, impondrá la respectiva sanción de conformidad con el numeral 2 del artículo 17 del presente reglamento.

(...) c) Gas Licuado de Petróleo (GLP).- Para el control del peso del Gas Licuado de Petróleo (GLP) envasado y estado de los cilindros además del cumplimiento de la normatividad hidrocarburífera los sujetos de control cumplirán con las Normas Técnicas INEN; su incumplimiento será causal de sanción por parte del Director Nacional de Hidrocarburos.

Todos los cilindros envasados con Gas Licuado de Petróleo (GLP) podrán ser inspeccionados, una vez que han sido declarados aptos para la circulación.

Cada cilindro constituye una unidad de muestreo o puede ser, para efectos del control, una muestra”.

adelante “*Reglamento Ley 2007-85*”). El caso fue signado con el número 01803-2016-00079.

2. El 11 de octubre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en el cantón Cuenca aceptó la demanda por lo que declaró la nulidad de la resolución emitida el 8 de enero de 2016 dentro del Expediente Administrativo No. 0072-2015-A-RLNA. En contra de esta decisión, la ARCH interpuso recurso de casación.
3. El 23 de noviembre de 2016, Francisco Iturralde Albán, en su calidad de Conjuez de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, inadmitió el recurso de casación.
4. El 8 de diciembre de 2016, Fausto Hernán Tamayo Suárez, en su calidad de Abogado de Trámite de Infracciones Hidrocarbúricas de la ARCH Regional Azuay y de delegado del Director Ejecutivo, presentó acción extraordinaria de protección en contra el auto de inadmisión de recurso de casación de 23 de noviembre de 2016.
5. El 24 de enero de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección dentro del caso No. 2625-16-EP.
6. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 8 de febrero de 2017, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Pamela Martínez Loayza.
7. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019 se llevó a cabo un nuevo sorteo de la presente causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 28 de diciembre de 2020 y dispuso que la Sala de Conjueces de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia presente un informe detallado y argumentado de descargo sobre el contenido de la acción.

## II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

### A. Fundamentos y pretensión de la acción

8. La entidad accionante pretende que se declare la vulneración de los derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la defensa, a recurrir y al acceso a la justicia. En tal sentido, solicita que se disponga a la Corte Nacional de Justicia que admita a trámite su recurso de casación. Adicionalmente, solicita una medida cautelar para suspender los efectos jurídicos del auto impugnado.
9. En primer lugar, la entidad accionante indica que se ha vulnerado el acceso a la justicia como consecuencia de la violación al derecho a la defensa y el derecho a recurrir toda vez que “*no ha podido acceder a la justicia debido a la inadmisión del recurso de casación*”.

10. Sobre el derecho a recurrir, la entidad accionante cita dos extractos de sentencias de la Corte Constitucional y señala que se le negó este derecho *“al momento en que la sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, desecha toda posibilidad de recurrir el fallo emitido”*.
11. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, la entidad accionante sostiene que la decisión impugnada *“atenta contra normas legales y constitucionales, inherentes a sus competencias y a los derechos de las partes”*. Además, expresa que *“ignoró e inaplicó los artículos 9 de la Ley de Hidrocarburos, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo y la Norma Técnica Ecuatoriana INEN 327:2011. Por lo tanto, el auto accionado no observó la compatibilidad del contenido de las normas reglamentarias, con los principios Constitucionales y legales aplicables, lo que afecta claramente su validez”*. Finalmente, insiste que *“la Sala debió procurar el bienestar superior de la colectividad y observar la normativa legal consecuyente con las premisas constitucionales; y, no como, realizó, limitarse a observar supuestas formalidades, sin hacer un análisis contextual y valorativo, confrontando la norma con los recaudos procesales”*.

#### **B. De la autoridad jurisdiccional**

12. El 28 de diciembre de 2020 se dispuso a la autoridad jurisdiccional demandada que presente un informe detallado y argumentado de descargo sobre el contenido de la acción. Sin embargo, dicha disposición no ha sido cumplida.

### **III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

#### **A. Competencia**

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

#### **B. Análisis constitucional**

14. En virtud de las alegaciones desarrolladas en las demandas respecto del auto de inadmisión de recurso de casación de 23 de noviembre de 2016, la Corte Constitucional analizará las posibles vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva, del derecho al debido proceso en la garantía de recurrir del fallo y del derecho a la seguridad jurídica. En cuanto al derecho a la defensa no se emitirá pronunciamiento toda vez que, luego de realizar un esfuerzo razonable<sup>2</sup>, de los fundamentos de la demanda, se observa que únicamente ha sido enunciado y, las

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 21.

alegaciones vertidas al respecto tienen relación con los derechos al acceso a la justicia y la posibilidad de recurrir del fallo, lo cual será desarrollado en las partes pertinentes a continuación. Finalmente, en cuanto a la solicitud de medida cautelar cabe mencionar que debió ser conocida en su momento por la Sala de Admisión; sin perjuicio de lo anterior, se observa que la misma era improcedente de conformidad con el artículo 27 de la LOGJCC<sup>3</sup>.

- **Derecho a la tutela judicial efectiva**

15. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra reconocido en el artículo 75 de la Constitución de la siguiente manera:

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

16. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la tutela judicial efectiva tiene tres componentes: i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y, iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión<sup>4</sup>.
17. Respecto de este derecho, la entidad accionante indica que no ha podido acceder a la justicia debido a la inadmisión del recurso de casación. De esta forma se observa que se cuestiona el primer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, el cual se procederá a determinar si ha sido o no vulnerado en la decisión impugnada.
18. El auto impugnado fue emitido el 23 de noviembre de 2016 por Francisco Iturralde Albán, en su calidad de Conjuer de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, y resolvió sobre la admisibilidad del recurso de casación de la ARCH. En primer lugar, la autoridad jurisdiccional indicó que el recurso de casación fue presentado dentro del término establecido en el artículo 5 de la Ley de Casación.
19. Por otro lado, el conjuer identificó como normas infringidas: *“los Arts. 313 y 414 de la Constitución de la República del Ecuador; Art. 11 de la Ley de Hidrocarburos; Norma Técnica INEN: 317(2011); Art. 142 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional”*. Posteriormente, señaló que el recurso se fundamentó en los casos primero y tercero del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (en adelante *“COGEP”*). Al respecto, indicó que dicha

<sup>3</sup> LOGJCC. *“Art. 27.- Requisitos.- ... No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos”* (Énfasis añadido).

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21. *Ver también:* Sentencia No. 1943-12-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 45. Sentencia No. 935-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 41. Sentencia No. 1658-13-EP/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 25.

normativa no era aplicable al presente caso conforme la Disposición Transitoria Primera del COGEP. De esta manera, estableció que:

*“Es decir, el recurso de casación, debió haberse propuesto al amparo de la Ley de Casación, que es la que estuvo vigente cuando se inició la acción propuesta por la Compañía Mixta Austrogas Subsidiaria de EP PETROECUADOR, en contra de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y Procurador General del Estado; más no con las normas que contempla el Código Orgánico General de Procesos, que se encuentra vigente desde el 22 de mayo de 2015; en tal virtud, se inadmite el recurso de casación propuesto por Fausto Hernán Tamayo Suárez, Abogado de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, en razón de no haberse fundamentado en normas aplicables al caso”.*

20. En relación con lo anterior, la Corte Constitucional ha manifestado que el *“acceso a la justicia está supeditado al cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente”*<sup>5</sup>. Por estos motivos, las acciones, recursos o peticiones que se propongan ante los órganos jurisdiccionales deben ajustarse necesariamente a los requisitos, condicionamientos y características propias de cada herramienta procedimental; caso contrario los operadores de justicia no podrán expedir una decisión que resuelva el fondo de la controversia o petición<sup>6</sup>.
21. En el presente caso, se observa que el recurso de casación interpuesto, conforme lo determinó el conjuer en el auto impugnado, no cumplió con los requisitos propios de esta herramienta procesal, es decir no se lo fundamentó conforme la Ley de Casación aplicable al caso tal como se lo indicó en el auto impugnado.
22. Por estos motivos, no procede el cargo de la entidad accionante debido a que, si bien pudo interponer el recurso de casación, éste fue inadmitido por el conjuer quien estableció que no cumplió con los condicionamientos y requerimientos legales. Esto impidió que se conozca el fondo del asunto o controversia, pero sin que haya significado una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su primer presupuesto según se indicó.
23. Por estos motivos, la Corte Constitucional concluye que no se vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva en la decisión impugnada.  
  
**- Derecho a recurrir**
24. El artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución reconoce el derecho a recurrir: *“m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”.*

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1739-15-EP/20 de 26 de agosto de 2020, párr. 41.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1455-13-EP/20 de 8 de enero de 2020, párr. 23.

25. La entidad accionante manifiesta que se vulneró este derecho debido a que la decisión impugnada desechó su posibilidad de recurrir el fallo emitido con la inadmisión de su recurso de casación.
26. Sobre el derecho a recurrir, la Corte Constitucional ha manifestado que “*faculta a las partes y sujetos procesales a interponer los recursos que la ley concede en contra de las decisiones judiciales, entendido como un canal y cauce para examinar las resoluciones jurisdiccionales, ya sea por el propio juez ad-quo o el juzgador ad-quem, prerrogativa que es de configuración legal*”<sup>7</sup>.
27. Respecto a la inadmisión de un recurso en relación con el derecho a la defensa en sus garantías, como la de recurrir el fallo, este Organismo ha sostenido que:
- “... la inadmisión de un recurso por la inobservancia de los requisitos legales para su interposición no constituye per se una vulneración al derecho a la defensa en las garantías de recurrir el fallo, ser escuchado en el momento oportuno, y presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistido; siempre que los referidos requisitos legales no constituyan exigencias irrazonables o desproporcionadas, o establezcan una barrera insalvable para superar la fase de admisibilidad del recurso”*<sup>8</sup>.
28. En el presente caso, como se observa del párrafo 19 *supra*, se inadmitió el recurso de casación porque, según el conjuer, no se lo fundamentó conforme la normativa que regulaba el recurso. Para el efecto, se sustentó en la Disposición Transitoria Primera del COGEP que establece que los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia del COGEP debían seguirse sustanciando conforme la normativa vigente al momento de su inicio<sup>9</sup>.
29. Sobre la naturaleza del recurso de casación, la Corte Constitucional ha señalado es “*extraordinario, estricto, formal, riguroso, y que opera por las causales taxativas, estableciéndolo como el medio de impugnación de corrección jurídica en el ámbito de la legalidad; los conjuerces deben examinar minuciosamente si el recurso interpuesto contiene los requisitos previstos en la Ley de Casación, entre los cuales se incluye la fundamentación del recurso*”<sup>10</sup>.
30. Frente a lo desarrollado, y contrario a lo manifestado por la entidad accionante, no se impidió el ejercicio para interponer su recurso de casación. Por otro lado, la inadmisión al mismo se dio conforme los requisitos y presupuestos de la normativa

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 720-13-EP/19 de 7 de noviembre de 2019. Párr. 25.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1281-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019. Párr. 35.

<sup>9</sup> COGEP. Disposiciones Transitorias. “*PRIMERA.- Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación*”.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1739-15-EP/20, párr. 41.

vigente y aplicable al caso, los cuales responden a su naturaleza formal y extraordinaria, sin que se constituyan exigencias irrazonables o desproporcionadas.

31. Por los motivos señalados, la Corte Constitucional concluye que no se vulneró el derecho a recurrir en la decisión impugnada.

- **Derecho a la seguridad jurídica**

32. 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.”*

33. Sobre este derecho, la Corte Constitucional ha establecido que:

*“... el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitarla arbitrariedad”<sup>11</sup>.*

34. Al respecto, la entidad accionante manifiesta que se vulneró este derecho por la inobservancia de normas legales y constitucionales. Concretamente, indica que se inaplicó el artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo y la Norma Técnica Ecuatoriana INEN 327:2011. Además, señala que debió realizar un análisis contextual y no limitarse a observar supuestas formalidades.

35. De la revisión de la decisión impugnada, tal como se lo ha venido sosteniendo, se verifica que se inadmitió el recurso de casación porque, según el criterio emitido por el congreso, lo fundamentó conforme al COGEP y no respecto de la Ley de Casación aplicable al caso, tomando en cuenta la Disposición Transitoria Primera del COGEP en relación con la Disposición Final Segunda del mismo cuerpo normativo<sup>12</sup>. Si bien se trata de un requisito formal la fundamentación del recurso, precisamente responde a la naturaleza propia de la casación, es decir es de carácter extraordinaria, estricta, formal, y rigurosa.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2020, párr. 20.

<sup>12</sup> COGEP (Publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015). Disposiciones Finales. “SEGUNDA.- El Código Orgánico General de Procesos entrará en vigencia luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, con excepción de las normas que reforman el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Notarial y la Ley de Arbitraje y Mediación y aquellas que regulan períodos de abandono, copias certificadas, registro de contratos de inquilinato y citación, que entrarán en vigencia a partir de la fecha de publicación de esta Ley...”.

36. Además, la Corte Constitucional ha señalado que por medio de la acción extraordinaria de protección no le corresponde pronunciarse sobre “*la mera corrección o incorrección en la aplicación e interpretación de las normas infra constitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico que tenga por consecuencia la transgresión de un precepto constitucional, toda vez que dicha tarea le corresponde a la justicia ordinaria*”<sup>13</sup>.
37. Frente a lo anterior, en el presente caso se observa que se aplicó la normativa previa, clara y pública para resolver la inadmisibilidad del recurso de casación sin que se identifique una inobservancia al ordenamiento jurídico que haya afectado preceptos constitucionales. Por otro lado, a la Corte Constitucional no le corresponde analizar una supuesta inobservancia de normas legales, reglamentarias y técnicas en los términos propuestos por el accionante, toda vez que dicha tarea le correspondió a la justicia ordinaria.
38. Por los motivos expuestos, la Corte Constitucional concluye que no existió vulneración del derecho a la seguridad jurídica en el auto impugnado.

#### IV. DECISIÓN

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Disponer la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.03.31  
18:44:54 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1475-16-EP/21 de 13 de enero de 2021, párr. 25. *Ver también:* Sentencia No. 1384-15-EP/20 de 23 de septiembre de 2020, párr. 38. Sentencia No. 2031-14-EP/20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 46.

Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 24 de marzo de 2021.- Lo certifico.

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

**CASO Nro. 2625-16-EP**

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

AIDA Firmado  
 SOLEDA digitalment  
 D e por AIDA  
 GARCIA SOLEDAD  
 BERNI GARCIA  
 Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2647-16-EP/21**  
**Jueza ponente:** Carmen Corral Ponce

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

### **CASO No. 2647-16-EP**

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

### **SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza si el auto de inadmisión del recurso de casación dictado en la causa No. 17751-2016-0599 por el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia de 16 de noviembre de 2016 vulneró derechos constitucionales del Servicio Nacional de Aduana. Una vez realizado el análisis correspondiente, esta Corte desestima la acción.

#### **I. Antecedentes**

1. El 15 de enero de 2009, el señor Ricardo E. Aguilar Mier, gerente general de la empresa Química Industrial Montalvo Aguilar QUIMASA S.A. (el actor); presentó acción contenciosa de impugnación en contra de la Resolución No. GGN-GAJ-DRR-RE-1644 de 04 de diciembre de 2008, emitida por el gerente general (e) de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, por la que se declaró la validez de las rectificaciones de tributos No. 028-23-09-08-0528, 028-23-09-08-0536, 028-09-08-0537, 028-23-09-08-0538 y 028-023-09-08-0539, por derechos arancelarios y parte proporcional del IVA<sup>1</sup>; la cuantía se fijó en USD \$16.654.32.
2. El 02 de septiembre de 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito, con voto de mayoría, aceptó la demanda del actor y declaró la nulidad de la Resolución No. GGN-GAJ-DRR-RE-1644 de 04 de diciembre de 2008 por lo que se dejó sin validez las rectificaciones de tributos mencionadas anteriormente. Cabe indicar que la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario señaló que en el trámite administrativo se había vulnerado el debido proceso del actor debido a que “(...) *la administración aduanera se ha limitado a agregar al expediente el escrito de prueba del actor, sin proveer ni ordenar que se realicen oportunamente los medios probatorios por él solicitado (...) y sin efectuar*

<sup>1</sup> En las rectificaciones de tributos se mencionaba que se procede a levantarlas en vista a que la partida establecida para el NONYL PHENOL es la 3402.13.90.00 cuyo gravamen es del 10% y se estaba usando la partida 2907.13.10.00. cuyo gravamen era del 5%.

*análisis alguno de la prueba de éste (...)*”. Adicionalmente, la Sala consideró que la Resolución impugnada era inmotivada.

3. El 22 de septiembre de 2016, el procurador fiscal del Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) interpuso recurso de casación de la decisión anterior. El 16 de noviembre de 2016, dentro de la causa signada con el No. 17751-2016-0599, el conjuez Juan Montero Chávez, de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso propuesto por SENAE.
4. El 03 de diciembre de 2016, el SENAE (en adelante la entidad accionante) presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto referido en el párrafo precedente.
5. El 18 de abril de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa 2647-16-EP. Posteriormente, el 03 de mayo de 2017, el caso fue sorteado al ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.
6. El día 05 de febrero de 2019, fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, para el ejercicio de las competencias constitucionales y legales, los actuales jueces de la Corte Constitucional. Debido al sorteo de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa se remitió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien el 03 de marzo de 2021, avocó conocimiento de la causa, ordenó que se notifique a las partes, y solicitó el informe de descargo a la jurisdicción que emitió el acto impugnado.
7. El 10 de marzo de 2021, el Dr. Gustavo Durango Vela, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia y los jueces nacionales José Suing Nagua y Gilda Morales Ordóñez remitieron el informe de descargo correspondiente.

## **II. Competencia de la Corte Constitucional**

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

## **III. Decisión Impugnada**

9. La decisión impugnada por la entidad accionante es el auto dictado por el Conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia de 16 de noviembre de 2016 que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el SENAE.

## IV. Pretensión y argumentos de las partes

### 4.1. Entidad accionante

10. La entidad accionante alega que el auto impugnado ha vulnerado sus derechos constitucionales correspondientes al debido proceso respecto al derecho a la defensa y a contar con una resolución motivada y el derecho a la seguridad jurídica; todos los derechos mencionados anteriormente se contemplan en los artículos 76 numeral 7 literales a) y l) y 82 de la Constitución de la República (CRE).
11. Para sustentar su pretensión, la entidad accionante expone un recuento de los antecedentes que dieron lugar al proceso contencioso tributario; y, posteriormente, expone que:

*El Tribunal de Conjuces al inadmitir el Recurso de Casación, se extralimitó en sus funciones al valorar la fundamentación del recurso al momento de pronunciarse sobre la admisión a trámite del mismo y no al tiempo de dictar sentencia, lo cual debió ser apreciado por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulnerando el debido proceso que nos asiste, es decir al conocer la materia de fondo de la casación y no sobre el cumplimiento de los requisitos formales, como es el de contener "fundamentos en que se apoya el recurso".*

12. En este mismo sentido, la entidad accionante menciona que “*El auto de inadmisibilidad, no se encuentra debidamente fundamentado y motivado, ya que el Recurso de Casación presentado, fue planteado correctamente (...)*”. Continúa indicando que:

*Es claro que la administración Aduanera ha quedado en total indefensión, ya que no se dio paso al análisis del Recurso de Casación, por parte de los señores jueces de la Corte Nacional de Justicia de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario, por la falta de motivación del Auto de Inadmisión, el cual es demasiado general y no analiza los Fundamentos en que se apoya el Recurso de Casación presentado.*

13. En atención a lo manifestado, la entidad solicita se acepte su demanda, se declare la vulneración a derechos constitucionales y se ordene las medidas de reparación integral correspondiente.

### 4.2. Legitimado pasivo

14. El 10 de marzo de 2021, ingresó el informe de descargo por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Al respecto, los jueces nacionales indican que actualmente el Dr. Juan Montero Chávez, conjuce que emitió el acto impugnado, no forma parte de la Corte Nacional de Justicia; pese a ello, la Sala expone los antecedentes del caso, el contenido del auto impugnado y concluye que:

*(...) el doctor Juan Montero Chávez, Conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a la fecha que se dictó el auto materia de la acción extraordinaria de protección, 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.*

## V. Análisis Constitucional

15. La Acción Extraordinaria de Protección es una garantía jurisdiccional que persigue proteger los derechos fundamentales de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades contra las vulneraciones producidas a través de los actos jurisdiccionales de carácter definitivo o inmutable. En este sentido, no se puede considerar a esta garantía como una nueva instancia de revisión respecto a las decisiones tomadas por los jueces ordinarios, sino que, al ser una acción, se activa un nuevo proceso que busca satisfacer pretensiones autónomas en materia constitucional, distintas a las controvertidas en el proceso originario.
16. Este Organismo observa que la entidad accionante presenta argumentos respecto a la vulneración al derecho a la defensa y a la garantía de motivación como parte del debido proceso; sin embargo, sobre el derecho a la seguridad jurídica no ha presentado argumento alguno que permita a este organismo, pese a realizar un esfuerzo razonable, analizarlo. En este sentido, a continuación, la Corte Constitucional procederá a analizar si el auto de 16 de noviembre de 2016 que inadmitió el recurso de casación interpuesto por el SENA vulneró los derechos contenidos en el artículo 76 numeral 7 literales a) y l) de la CRE.

### 5.1. Sobre la presunta afectación al artículo 76 numeral 7 literal a) de la CRE

17. La Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 literal a) dispone:  
“a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.
18. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

*La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene toda persona contra quien se ha instaurado un proceso, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido, el derecho a la defensa busca garantizar la contradicción ante la acción, permitiendo que el accionado pueda ser oído, hacer valer sus razones, ofrecer y*

*controlar la prueba e intervenir en la causa en pie de igualdad con la parte actora, incluso está facultado a recurrir del fallo<sup>2</sup>.*

19. La entidad accionante considera que este derecho ha sido vulnerado puesto que no se dio paso al recurso de casación interpuesto, pese a que se encontraba debidamente fundamentado, pero además el conjuer habría realizado un examen de fondo que no correspondía a ese momento procesal.
20. De la revisión del auto impugnado se verifica que la Sala de Conjuerces, a la luz del artículo 3 de la Ley de Casación, analizó el cargo de falta de aplicación del artículo 229 del Código Tributario contenido en la causal segunda del artículo en mención; así expuso que: *“(...) el recurrente no ha argumentado respecto a la existencia de vicios de procedimiento que pueden acarrear la nulidad del proceso; tampoco acusa que por la supuesta falta de aplicación del art. 229 del Código Tributario en la sentencia se ha dejado en indefensión al recurrente; nada dice respecto a que la nulidad existente en el proceso no ha sido convalidada legalmente; ni cómo la falta de aplicación de la norma ha influido en la decisión de la causa, (...)”.*
21. En este sentido, el auto impugnado se ciñó al alegato planteado por la entidad accionante en su recurso de casación y analizó la admisión de éste en el marco de lo que la Ley de Casación prescribía para la fase de admisión. De modo que no se advierte un análisis diferente al que correspondía en la etapa de admisibilidad y menos aún que, en virtud de este análisis, se haya vulnerado el derecho a la defensa en la garantía de no ser privado de ella en ninguna etapa del procedimiento.

## **5.2. Sobre la presunta afectación al derecho contenido en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE**

22. La Constitución de la República en su artículo 76 numeral 7 literal l) puntualiza que *“[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho”*; en este contexto, la Corte Constitucional ha señalado que, lo que corresponde es determinar si la decisión cumple, entre otros, con los siguientes elementos que componen esta garantía i) enunciación en la sentencia de las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y ii) explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho<sup>3</sup>.
23. En el presente asunto, la entidad accionante refiere que su escrito de interposición del recurso de casación cumplía con los requisitos legales para ser

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 442-16-EP/21 de 08 de enero de 2021. Párr. 50.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 28-29.

admitido; considera que el auto impugnado es inmotivado, ya que es muy general y no se apoya en los fundamentos del recurso de casación.

- 24.** El auto bajo análisis consta de cuatro considerandos. En el acápite tercero el auto analiza la calificación del recurso en cuanto a legitimación, oportunidad, procedencia y el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 6 de la Ley de Casación<sup>4</sup>; sobre este último punto, el auto expone:

*3.4.1. En la especie, el recurrente identifica la sentencia impugnada, individualiza el proceso y a las partes, con ello se da cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1 del art. 6 de la Ley de Casación. 3.4.2. Considera como norma infringida el art. 229 del Código Tributario, por el cargo de falta de aplicación, con lo cual se da cumplimiento a lo dispuesto en el art. 6 numeral 2, ibídem. 3.4.3. Funda el recurso en la causal segunda del art. 3 de la Ley de Casación, cumplimiento con lo establecido en el art. 6 numeral 3, ibídem.*

- 25.** Indica además que:

*Para que sea admisible a trámite el recurso de casación en base a la causal segunda del art. 3 de la Ley de Casación, el recurrente en la fundamentación debe dar cumplimiento a los requerimientos que esta exige para su configuración; esto es: i) Determinar la presencia de un vicio en el proceso que provoque nulidad; ii) Que dicha nulidad sea insanable o que haya provocado indefensión; iii) Señalar las normas procesales y su modo de infracción; iv) Demostrar que la nulidad no ha sido convalidada legalmente; y, v) Que las infracciones acusadas hayan influido en la decisión de la causa; aquello, en aplicación al principio de especificidad que determina que no hay nulidad procesal sin una ley que la consagre, y al principio de trascendencia que establece que el vicio sea de tal importancia, al punto que el proceso no pueda cumplir su misión sea porque falten los presupuestos procesales de la acción o del procedimiento, sea porque coloque a una de las partes en indefensión.*

- 26.** Con la finalidad de verificar el presupuesto anterior, el auto expone:

*3.4.4.1. En la especie, el recurrente no ha argumentado respecto a la existencia de vicios de procedimiento que pueden acarrear la nulidad del proceso; tampoco acusa que por la supuesta falta de aplicación del art. 229 del Código Tributario en la sentencia se ha dejado en indefensión al recurrente; nada dice respecto a que la nulidad existente en el proceso no ha sido convalidada legalmente; ni cómo la falta de aplicación de la norma ha influido en la decisión de la causa, a lo que se debe agregar que el Tribunal si aplica el art. 229 del Código Tributario, y por tal aplicación es que sostiene que la demanda interpuesta se ha presentado "dentro de los veinte días contados desde el siguiente día de su notificación". Aquello hace inadmisibile el recurso*

---

<sup>4</sup> Ley de Casación. Registro Oficial No. Suplemento No. 229 de 24 de marzo de 2004. Art. 6.- REQUISITOS FORMALES. - En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: 1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales; 2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; 3. La determinación de las causales en que se funda; y, 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso.

*pues no existe cargo sobre el cual la Sala de Juezas y Juez Nacionales de lo Contencioso Tributario de esta Corte puedan pronunciarse, en base a la causal invocada.*

- 27.** Además, el auto expone que para que prospere el recurso de casación y supere el examen de admisibilidad, su fundamentación “(...) *tiene vital importancia, pues si esta no cumple con las exigencias y requerimientos que la Ley, la Jurisprudencia y la Doctrina requieren, no es viable la admisibilidad del mismo*”, apoya esta afirmación en el fallo publicado en la Gaceta Judicial. Año CIV. Serie XVII. No. 12. Página 3820, así como en decisiones de la Corte Constitucional concluyendo que:

*Siendo la casación un recurso de control de la legalidad y del error judicial en los fallos de instancia, requiere que en su interposición se cumplan con los requerimientos, condiciones y requisitos de forma y sustanciales que la Ley de Casación exige, como se ha expuesto en líneas anteriores; por consiguiente, al haberse concedido indebidamente el recurso por parte del Tribunal de instancia, inobservando lo que dispone el art. 7 de la Ley de Casación, en aplicación a lo dispuesto en el art. 201.2 del Código Orgánico de la Función Judicial Reformado, en concordancia con lo prescrito en el art. 8 inciso tercero de la Ley de Casación, por no reunir el requisito del art. 6.4 de la Ley de Casación, en relación con el art. 3 numeral 2 Ibidem, se declara la inadmisibilidad del recurso de casación interpuesto. Se dispone la devolución del expediente al Tribunal de instancia para la ejecución de la sentencia recurrida.*

- 28.** Este Organismo considera que los parámetros mínimos de motivación han sido acatados, toda vez que el auto de inadmisión expone las normas vinculadas a la pertinencia del recurso, refiere justamente que la interposición de este recurso requiere del cumplimiento de formalidades y requisitos para ser admitido, los cuales se encuentran delimitados en los artículos 6 y 7 de la ley de la materia y realiza una explicación en la que relaciona las normas con los hechos alegados en la interposición del recurso, determinando que el mismo no ha sido fundamentado conforme lo requiere la técnica jurídica, por lo que, no se evidencia una vulneración al artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE.

## **VI. Decisión**

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

- 1.** Desestimar la Acción Extraordinaria de Protección presentada por el SENA E en contra del auto emitido por el conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro de la causa No. 17751-2016-0599.
- 2.** Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.

3. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.03.29  
15:59:31 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

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

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**CASO Nro. 2647-16-EP**

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

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado digitalmente por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**Sentencia No. 2695-16-EP/21****Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

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

**CASO No. 2695-16-EP****EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y  
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE****SENTENCIA**

**Tema:** En la presente sentencia la Corte declara la vulneración del derecho al debido proceso en cuanto al derecho a la defensa en las garantías de contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa y de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, así como de presentar las razones o argumentos de los que se cree asistido y replicar los argumentos de la contraparte, en las providencias emitidas durante la tramitación de un recurso de casación que concluyó con la sentencia de 29 de agosto de 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

**I. Antecedentes procesales**

1. El 17 de diciembre de 2013, Franklin Darwin Gorotiza Díaz presentó una demanda laboral en contra de Bernhard Emil Frei Pérez, Rene Roberto Konanz Serrano y Luisa Arboleda Morales, por sus propios derechos y los que representan de la compañía Quicornac S.A., impugnando el visto bueno concedido a favor de la compañía demandada y solicitando el pago de \$35.000,00 por concepto de haberes e indemnizaciones laborales<sup>1</sup>.
2. En sentencia de 22 de abril de 2015, la jueza de la Unidad Judicial de Florida de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil resolvió declarar sin lugar la demanda en virtud de que el actor no consiguió desvirtuar los fundamentos del inspector del trabajo para conceder el visto bueno impugnado.
3. Inconforme con la sentencia dictada, Franklin Darwin Gorotiza Díaz, interpuso recurso de apelación. En sentencia de 21 de octubre de 2015, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió confirmar la sentencia subida en grado. De esta decisión Franklin Darwin Gorotiza Díaz solicitó aclaración y ampliación que fue negada en auto de 17 de noviembre de 2015.
4. El 25 de noviembre de 2015, Franklin Darwin Gorotiza Díaz interpuso recurso de casación. El recurso fue admitido a trámite en auto de 12 de mayo de 2016, dictado

<sup>1</sup> La causa fue signada con el No. 09357-2013-0579.

por el correspondiente conjuer de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.

5. En sentencia de 29 de agosto de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar parcialmente la sentencia de 21 de octubre de 2015 y aceptar parcialmente la demanda ordenando el pago de \$ 2.675,20 al actor.
6. El 05 de diciembre de 2016, Alejandro José Lagos Arosemena, en calidad de procurador judicial de la compañía Quicornac S.A., presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 29 de agosto de 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
7. El 02 de marzo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, cuyo conocimiento correspondió a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, previo sorteo realizado el 15 de marzo de 2017.
8. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, correspondió el conocimiento del presente caso a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, quien avocó conocimiento de la causa y solicitó informes a las autoridades judiciales en autos de 11 de septiembre de 2020 y 12 de octubre de 2020.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### 3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

10. La compañía accionante sostiene que se vulneraron los derechos: **(i)** al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa, concretamente respecto a contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa y de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y **(ii)** a la tutela judicial efectiva en virtud de que:

*“El día 29 de noviembre del año en curso, conocí el resultado de la casación, mediante la sala especializada de lo laboral, tomándome por sorpresa de dicha resolución, por cuanto no conocía el desenvolvimiento de dicho proceso. [...] durante dicha instancia NUNCA FUI NOTIFICADO, vulnerado mis derechos constitucionales, dejando a mí representada en indefensión, violando el derecho a la tutela judicial efectiva. Dentro del*

*proceso de corte nacional, [...] consta que existen aparentes notificaciones por parte de secretaría, los días 12 de mayo del 2016, 15 de junio del 2016 y 30 de agosto del 2016, la primera en la admisibilidad, la segunda en la designación de fecha de audiencia de estrados y la tercera en el dictamen de la sentencia respectivamente; sin embargo, RESALTO, que la secretaría de dicha corte, ha cometido un error en la notificación por cuanto, el correo electrónico notificado, ha sido uno diferente al dispuesto por mí en escritos anteriores. [...] ha existido una equivocación en cuanto a la digitación, notificando al correo *alagos@quinornac.com*; *lagosarosemana@outlook.com*. Nótese señores jueces, que el dominio notificado - en el primer correo- es "quinornac", siendo este, un dominio diferente al señalado inicialmente, dejando a mi representada SIN NOTIFICACIÓN y, de igual forma - en el segundo correo- "lagosarosemana", encontrándose el error en "...arosemana", siendo lo correcto "...arosemena" [...] ha existido una vulneración al derecho constitucional de la defensa de mi representada, privando el legítimo derecho que tienen los ciudadanos de no ser ajenos a la defensa en ninguna etapa o procedimiento. [...] El derecho violado corresponde a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y el derecho a la defensa por no haberse notificado a mi representada en ningún momento del proceso; no habiéndose notificado para poder ejercer la legítima defensa dentro de la audiencia de estrados y demás momentos anteriormente señalados”.*

11. Finalmente, solicita: **(i)** que se conceda la acción extraordinaria de protección “*a fin de que los derechos vulnerados de mi representada sean resueltos*”; **(ii)** que se declare la nulidad de todo lo actuado y, **(iii)** que el proceso se retrotraiga al estado anterior a la vulneración de derechos constitucionales.

### **3.2. Argumentos de la parte accionada**

12. En oficio No. 010-20/DPAS-CNJ de 15 de octubre de 2020, la Dra. Paulina Aguirre Suárez, presidenta de la Corte Nacional de Justicia, informó que los Dres. Guillermo Narváez Pazos y Darío Velastegui Enríquez, quienes también suscribieron la sentencia impugnada “*ya no forman parte de la Corte Nacional de Justicia*”. Sobre el contenido de la demanda de acción extraordinaria de protección manifiesta que lo alegado no tiene que ver con aspectos de fondo de la sentencia impugnada, sino con la notificación de las actuaciones procesales en la tramitación del recurso de casación y agrega:

*“al respecto me remito a las razones de notificación dentro del trámite de casación de la causa N°17731-2016-0159, que son de exclusiva responsabilidad del Secretario de la Sala de lo Laboral de esta Corte; las mismas que, en los (sic) que se refiere a la parte demandada, la Compañía QUICORNAC S.A., constan notificadas en los correos electrónicos *lagosarosemenaooutlook.com* y, *alagosoquinornac.com*. Si bien pudo haber existido un error al digitar uno de esos correos, si consta la notificación en el otro, de tal manera que esa Compañía conoció de las actuaciones procesales”.*

13. En escrito recibido el 16 de octubre de 2020, el ex conjuuez de la Corte Nacional de Justicia, Dr. Efraín Humberto Duque Ruiz, informó que no ocupa cargo alguno en la función judicial desde marzo de 2018; por lo que, no puede revisar la situación en que se encuentra el proceso judicial en el que se emitió la sentencia impugnada “*para*

*verificar si las inculpaciones devienen de alguna responsabilidad en el dictado del auto de admisión, ya que yo, al no ser el actuario de la Sala en aquella época en que se han producido las infracciones constitucionales que refiere el accionante, no era de mi responsabilidad la notificación de providencias”. Señala que su labor se limitó a “calificar la procedencia del recurso de casación” y que después de disponer que se corra traslado a la contraparte y de devolver el proceso a la Secretaría de la Sala para la notificación del auto de 12 de mayo de 2016, no volvió a tener conocimiento del proceso en cuestión. Finalmente, alega:*

*“no tengo responsabilidad en las diligencias de notificación, en el supuesto de que sea verdad lo señalado por el accionante, [...] siendo la Secretaria de la Sala la que cumple con las (sic) notificación de las providencias que emitan los Conjueces y Jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. Por lo expresado, al no haber impugnación de la providencia dictada (auto de calificación), en que admití a trámite el recurso de casación del actor, no me corresponde responder por las inculpaciones que realiza el accionante”.*

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

##### **Análisis constitucional**

- 14.** Conforme quedó señalado, la compañía accionante alegó la vulneración del debido proceso en cuanto al derecho a la defensa en las garantías de contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa y de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y a la tutela judicial efectiva. Respecto de este último, se encuentra que de la argumentación ofrecida por la compañía accionante, los cargos están dirigidos principalmente a alegar una vulneración del derecho a la defensa, por lo que, se desarrollará el análisis a efectos de establecer si se produjo una vulneración a ese derecho.

**Sobre el derecho al debido proceso en cuanto al derecho a la defensa en las garantías de contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa y de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones:**

- 15.** El artículo 76 numeral 7 literales a), b) y c) de la CRE establece que el derecho a la defensa incluirá las siguientes garantías:

*“a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento*

*b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.*

*c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones”.*

16. Al tenor de lo anterior, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la defensa, dentro de un proceso jurisdiccional o de cualquier índole, permite a las partes sostener sus pretensiones y rebatir los fundamentos de la parte contraria y que las personas puedan acceder a los medios necesarios para efectivizar sus demás derechos y hacer respetar sus pretensiones en el desarrollo del proceso jurisdiccional<sup>2</sup>. De esta manera, el derecho a la defensa debe ser garantizado en todas las etapas del proceso, sin que pueda obstaculizarse ni negarse su ejercicio en ningún momento procesal, pues ello conllevaría a generar un estado de indefensión<sup>3</sup>.
17. La notificación implica que todas las decisiones dictadas en un proceso judicial deben ser comunicadas a las partes y a terceros con la finalidad de que puedan contradecir su contenido, presentar pruebas o impugnarlas en defensa de sus derechos e intereses<sup>4</sup>. En este sentido, la notificación de todas las actuaciones es primordial, ya que permite a las partes procesales, en cada etapa procesal, acceder a la información y a los actos que se desarrollan en la causa para poder formular sus fundamentos en los momentos oportunos y, a través de los medios pertinentes, impugnar o rebatir argumentos<sup>5</sup>.
18. La compañía accionante alegó que se vulneraron sus derechos en virtud de que no fue notificada con las providencias dictadas en la tramitación del recurso de casación que concluyó con la sentencia de 29 de agosto de 2016, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia.
19. A foja 128 del expediente de primera instancia se encuentra que Bernhard Emil Frei Pérez, Rene Roberto Konanz Serrano y Luisa Arboleda Morales comparecieron, por sus propios derechos y los que representan de la compañía Quicornac S.A., mediante escrito de 20 de marzo de 2014, indicando lo siguiente:

Que las notificaciones las recibiremos en el casillero judicial No. 5191 y 1005 ubicado en los bajos de la corte provincial del Guayas y a su vez al correo electrónico [alagos@quicornac.com](mailto:alagos@quicornac.com) [lagosarosemena@outlook.com](mailto:lagosarosemena@outlook.com).

20. Posterior a dicho escrito no se evidencia solicitud alguna de cambio del lugar de notificaciones<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 208-17-SEP-CC, caso No. 1730-13-EP de 30 de junio de 2017.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 261-14-EP/20 de 04 de marzo de 2020.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 240-12-SEP-CC de 05 de julio de 2012 y No. 117-14-SEP-CC de 06 de agosto de 2014.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 012-09-SEP-CC, caso No. 0048-08-EP de 14 de julio de 2009; sentencia No. 082-15-SEP-CC, caso No. 1011-11-EP de 25 de marzo de 2015 y sentencia No. 261-14-EP/20 de 04 de marzo de 2020.

<sup>6</sup> A foja 203 vuelta del expediente de primera instancia la compañía accionante ratifica, en escrito de 08 de diciembre de 2014, que recibirá sus notificaciones en los casilleros 5191 y 1005 de la Corte Provincial del Guayas y en los correos electrónicos [alagos@quicornac.com](mailto:alagos@quicornac.com) y [lagosarosemena@outlook.com](mailto:lagosarosemena@outlook.com).

21. En lo que respecta a las actuaciones realizadas por la Corte Nacional de Justicia, en el expediente de casación consta el auto de 12 de mayo de 2016<sup>7</sup> por medio del cual se admitió a trámite el recurso de casación interpuesto por Franklin Darwin Gorotiza Díaz (actor en el proceso de origen). De la razón de notificación sentada por el secretario relator se verifica que la notificación se realizó de la siguiente forma:

En Quito, jueves doce de mayo del dos mil dieciséis, a partir de las catorce horas y cuarenta y seis minutos, mediante boletas judiciales notifiqué el AUTO que antecede a: GOROTIZA DÍAZ FRANKLIN DARWIN en la casilla No. 3186 y correo electrónico abogado\_galvez@hotmail.com del Dr./Ab. GÁLVEZ ORTÍZ ALBERTO GIOVANNY. COMPAÑIA QUICORNAC S.A. en el correo electrónico alagos@quinornac.com; lagosarosemana@outlook.com. Certifico:

22. Lo anterior evidencia que el auto mediante el cual se admitió a trámite el recurso se notificó a los correos alagos@quinornac.com en lugar de alagos@quicornac.com y lagosarosemana@outlook.com en lugar de lagosarosemena@outlook.com. Por lo que, no se notificó en los correos electrónicos aportados para este propósito. En tal sentido, la compañía accionante y su abogado no fueron notificados con el inicio del trámite del recurso de casación.
23. El auto de 15 de junio de 2016<sup>8</sup>, a través del cual la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia en estrados, fue notificado a los mismos correos electrónicos de la diligencia anterior (respecto de la compañía Quicornac S.A.) y en la razón actuarial<sup>9</sup>, que certifica la realización de la audiencia en estrados, se observa que únicamente intervino el recurrente a través de su abogado. Por consiguiente, es evidente que, producto de la falta de notificación, la audiencia de estrados se llevó a cabo sin la presencia de la compañía accionante.
24. Finalmente, la sentencia de 29 de agosto de 2016 a través de la cual se resolvió: (i) casar parcialmente la sentencia de 21 de octubre de 2015, (ii) aceptar parcialmente la demanda y (iii) que la compañía Quicornac S.A., en la persona de Bernhard Emil Frei Pérez, Rene Roberto Konanz Serrano y Luisa Arboleda Morales, y estos últimos por sus propios derechos, paguen al actor el monto de \$ 2.675,20, fue notificada de la siguiente forma:

En Quito, martes treinta de agosto del dos mil dieciséis, a partir de las dieciséis horas, mediante boletas judiciales notifiqué la RESOLUCION que antecede a: GOROTIZA DIAZ FRANKLIN DARWIN en la casilla No. 3186 y correo electrónico abogado\_galvez@hotmail.com; miltontoral@hotmail.com del Dr./Ab. GÁLVEZ ORTÍZ ALBERTO GIOVANNY. COMPAÑIA QUICORNAC S.A. en el correo electrónico alagos@quinornac.com; lagosarosemana@outlook.com. Certifico:

<sup>7</sup> Fojas 2-3 del expediente de casación.

<sup>8</sup> Foja 6 del expediente de casación.

<sup>9</sup> Foja 8 del expediente de casación.

25. De modo que, se constata que el fallo que resolvió el recurso de casación también fue notificado a dos correos electrónicos distintos a los aportados por el abogado de la compañía demandada, hoy accionante, vulnerando con ello su derecho a la defensa<sup>10</sup>.
26. En consecuencia, esta Corte encuentra que la accionante, en efecto, no dispuso de los medios necesarios para preparar su defensa y ejercerla, pues su abogado no estuvo enterado de ninguna de las actuaciones realizadas durante la tramitación del recurso de casación. En este sentido, no le fue posible rebatir, en el momento oportuno, los fundamentos del recurso de casación interpuesto y se dictó sentencia sin que los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia escuchen a Quicornac S.A.
27. Cabe recordar que los jueces son los encargados de velar por el respeto del derecho a la defensa y de las garantías del debido proceso en la sustanciación de los procesos que son de su conocimiento; por lo que, en este caso se vulneró el debido proceso en cuanto al derecho a la defensa en las garantías de contar con los medios adecuados para la preparación de la defensa y ser escuchado en el momento procesal oportuno y en igualdad de condiciones, así como de presentar las razones o argumentos de los que se creía asistido y replicar los argumentos de la contraparte.
28. Ahora, esta Corte considera pertinente hacer referencia al deber de debida diligencia de los servidores judiciales, que consiste en el cuidado razonable que debe ser observado en toda la tramitación del proceso con el fin de garantizar una adecuada administración de justicia enmarcada en actuaciones diligentes y razonables y en la tramitación oportuna de los actos procesales que correspondan a cada etapa del proceso para asegurar el efectivo goce de los derechos<sup>11</sup>. Esta Corte ha establecido que la inobservancia del deber de cuidado en la tramitación de un proceso no implica necesariamente una violación de derechos y su vulneración será considerada siempre que esté analizada en conjunto con un derecho o una garantía procesal<sup>12</sup>.
29. A partir de lo manifestado en esta sección, se evidencia que la compañía accionante no fue notificada con las decisiones judiciales emitidas en la tramitación del recurso de casación al haberse realizado la notificación a los correos `alagos@quinornac.com` en lugar de `alagos@quicornac.com` y `lagosarosemana@outlook.com` en lugar de `lagosarosemena@outlook.com`. En este sentido, las autoridades judiciales de la Corte Nacional de Justicia, al no haber verificado que las partes hayan sido debidamente notificadas, no actuaron con la diligencia necesaria para garantizar el respeto y

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 225-17-SEP-CC, caso No. 1527-15-EP, de 12 de julio de 2017: “*En razón de los criterios jurisprudenciales expuestos, esta Corte estima que la falta de notificación configura una trasgresión del derecho a la defensa, en la medida en que dicha omisión produzca que determinado sujeto procesal -principalmente, el destinatario o afectado directo de la providencia-, quede imposibilitado de manera absoluta de conocer o informarse del acto ordenado por el respectivo órgano jurisdiccional*”.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 837-15-EP/20 de 19 de agosto de 2020 y 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021.

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021.

protección de las garantías del debido proceso en su actividad jurisdiccional<sup>13</sup>, provocando con ello la vulneración del derecho a la defensa de la compañía accionante, como se expresó previamente.

30. Finalmente, las vulneraciones a derechos constitucionales ocurrieron desde el momento en que no se notificó a la compañía accionante y su abogado con el auto que admitió el recurso de casación a trámite de fecha 12 de mayo de 2016. De modo que, aun cuando la decisión impugnada fue la sentencia de 29 de agosto de 2016, esta Corte estima que, en atención a lo establecido en el artículo 18 de la LOGJCC<sup>14</sup>, para que la reparación sea efectiva se debe dejar sin efecto el proceso desde la notificación del auto de 12 de mayo de 2016, a fin de restablecer la situación al estado anterior a la violación.
31. A este respecto, es preciso dejar claro que toda sentencia, una vez ejecutoriada, es de inmediato cumplimiento y corresponde a los jueces y autoridades públicas ejecutarlas. Además, la admisión de las acciones extraordinarias de protección, de conformidad con el artículo 62 de la LOGJCC, no suspende los efectos de la sentencia objeto de la acción. Por lo que, en el caso concreto, de haberse ejecutado la sentencia impugnada, esta Corte encuentra que aquello benefició de buena fe al señor Franklin Darwin Gorotiza Díaz.
32. De manera que, el dejar sin efecto la decisión impugnada en la presente causa, no puede afectar el pago que recibió el actor del proceso de origen, producto de una decisión judicial firme y ejecutoriada. Así, los efectos de un nuevo fallo no podrían generar responsabilidad ni ser atribuidos al actor del proceso laboral respecto de aquellos elementos que ya fueron cumplidos por la compañía ahora accionante. Es decir, el nuevo fallo de la Corte Nacional de Justicia, en caso de no aceptar el recurso de casación, no podrá tener efectos retroactivos ni alcanzar la devolución de los haberes percibidos por el actor del proceso de origen por concepto de: **(i)** proporcional de la décimo tercera remuneración por el periodo de diciembre de 2012 al 13 de noviembre de 2013, **(ii)** proporcional de la décimo cuarta remuneración por el periodo de marzo de 2013 al 13 de noviembre de 2013, **(iii)** vacaciones del periodo de septiembre de 2012 al 13 de noviembre de 2013 y **(iv)** la remuneración correspondiente a 13 días de noviembre de 2013.

## 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:

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 0537-14-EP/20 de 4 de marzo de 2020.

<sup>14</sup> El artículo 18 de la LOGJCC, en la parte pertinente prescribe: *“La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación”*.

1. Declarar la vulneración del debido proceso, respecto del derecho a la defensa, en las garantías de contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa y de ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, así como de presentar las razones o argumentos de los que se cree asistido y replicar los argumentos de la contraparte.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Dejar sin efecto la notificación del auto de 12 de mayo de 2016 dictado por el correspondiente conjuez de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia que admitió a trámite el recurso de casación, así como el auto de 15 de junio de 2016 a través del cual se convocó a audiencia en estrados y la sentencia dictada el 29 de agosto de 2016 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, que resolvió casar parcialmente la sentencia recurrida.
4. Retrotraer el proceso judicial hasta el momento en que ocurrió la violación al derecho constitucional, esto es, hasta la notificación del auto de 12 de mayo de 2016, mediante el cual se admitió a trámite el recurso de casación interpuesto.
5. Devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia a fin de que una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Laboral, tramite el recurso de casación interpuesto, desde que ocurrió la vulneración del derecho constitucional, esto es, desde la notificación del auto de admisión del recurso de casación, para lo cual se deberán tomar en cuenta los correos electrónicos señalados por la compañía accionante y los límites establecidos en esta sentencia respecto a su irretroactividad y no afectación a los haberes laborales percibidos lícitamente.
6. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.04.07 09:28:48  
-05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes (voto concurrente); sin contar con la presencia del Juez Constitucional

Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 24 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI



Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA No. 2695-16-EP/21****VOTO CONCURENTE****Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes**

Con relación a la sentencia No. 2695-16-EP/21, me permito emitir el presente voto concurrente, toda vez que me encuentro de acuerdo con la decisión, pero considero la necesidad de realizar algunas puntualizaciones como precisaré en los siguientes términos:

**Sobre la irretroactividad dispuesta respecto del pago de haberes laborales a Franklin Darwin Gorotiza Díaz.**

1. La sentencia de mayoría declara la vulneración del derecho a la defensa y deja sin efecto, entre otras decisiones, la sentencia de 29 de agosto de 2016, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia. De igual manera, ordena que se tramite nuevamente el recurso de casación desde la notificación del auto de admisión de este remedio procesal.
2. En este contexto, es necesario mencionar que la sentencia de 29 de agosto de 2016, dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, resolvió casar parcialmente la decisión de segunda instancia<sup>1</sup> y ordenó el pago de \$2.675,20 al actor.
3. La sentencia de mayoría señala que, debido a que la admisión de la acción extraordinaria de protección no suspendió los efectos de la sentencia objeto de la acción, “(...) *en el caso concreto, de haberse ejecutado la sentencia impugnada, esta Corte encuentra que aquello benefició de buena fe al señor Franklin Darwin Gorotiza Díaz.*” Así, se indica que, en caso de que se hubiera realizado algún pago al trabajador, el nuevo fallo de la Corte Nacional “(...) *en caso de no aceptar el recurso de casación, no podr[í]a tener efectos retroactivos ni alcanzar la devolución de los haberes percibidos por el actor del proceso de origen (...)*”.
4. Considero que el efecto que se da a la sentencia no es el correcto. La buena fe de las partes no ha sido objeto de la *litis* y, en el presente caso, no puede ser sustento para justificar una situación que no ha quedado en firme por disposición de la resolución de la acción extraordinaria de protección – que dejó sin efecto, entre otras, la sentencia que otorgó los haberes laborales al trabajador.
5. Que el recurso de casación sea conocido nuevamente desde su admisión, escuchando los argumentos de las dos partes, podría ocasionar: **i)** que se case la sentencia y se comine al actor al pago de los haberes exigidos en el proceso subyacente; o, **ii)** una sentencia que

---

<sup>1</sup> La sentencia de 21 de octubre de 2015, dictada por la Sala Laboral de la Corte Provincial del Guayas resolvió confirmar la sentencia subida en grado que declaró sin lugar la demanda presentada por Franklin Darwin Gorotiza Díaz.

advierta que no existieron vicios en la aplicación e interpretación de la ley, por lo que las decisiones de instancia que fueron unánimes al señalar que el actor no tenía derecho al pago de haberes adicionales a los dispuestos en el visto bueno, serían correctas y no contendrían ningún vicio.

6. De suceder el segundo supuesto – que se rechace el recurso de casación – por efecto de la decisión de mayoría, se estaría, por un lado, justificando un aparente pago sin fundamento, y, por otro, causando que la decisión de la acción extraordinaria de protección, con relación al accionante, no tenga efecto alguno, lo que vacía de contenido la sentencia de esta Corte.
7. Así, considero que la sentencia debió limitarse a dejar sin efecto las decisiones impugnadas, con independencia de las consecuencias que ocasione la sentencia dictada por la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, al conocer nuevamente el recurso de casación.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR  
SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.04.07  
09:29:05 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón.-** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Hernán Salgado Pesantes, en la causa 2695-16-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de abril de 2021, mediante correo electrónico a las 16:31; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDA  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDA  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**CASO Nro. 2695-16-EP**

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

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2718-16-EP/21**  
**Juez ponente:** Hernán Salgado Pesantes

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

**CASO No. 2718-16-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** En la presente decisión se analiza si la sentencia emitida el 24 de noviembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Una vez efectuado el análisis correspondiente, se resuelve desestimar la acción extraordinaria de protección.

**I. ANTECEDENTES PROCESALES**

1. El 27 de noviembre de 2014, Alberto Pastor Murillo Cuadrado, por sus propios derechos presentó una demanda de impugnación en contra de la Resolución No. SENAE-SZCA-2014-0249-RE<sup>1</sup>, de 30 de octubre de 2014, emitida por el Subdirector de Zona de Carga Aérea de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante “SENAE”).
2. El proceso judicial fue signado con el No. 09502-2014-0134, y recayó en el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil, órgano que a través de la sentencia emitida el 8 de junio de 2016, aceptó la demanda.
3. Frente a esta situación, la parte demandada interpuso recurso de casación, mismo que fue admitido a trámite en auto de 5 de agosto de 2016, emitido por el congreso de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia<sup>2</sup>.
4. En sentencia aprobada a través de voto de mayoría emitida el 24 de noviembre de 2016, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, resolvió no casar la sentencia de 8 de junio de 2016.
5. El 20 de diciembre de 2016, Alba Marcela Yumbla Macías, en calidad de Directora Distrital de Guayaquil del SENAE (en adelante “entidad accionante”) presentó

<sup>1</sup> En la Resolución No. SENAE-SZCA-2014-0249-RE se declaró sin lugar el reclamo administrativo de impugnación No. 306-2014, interpuesto en contra de la Resolución No. SENAE-JEXA-2014-0026-RE, de 16 de julio de 2014, expedida por el Jefe de Procesos Aduaneros del SENAE, en donde se impuso a la entidad accionante una multa de 3.180 dólares por considerar que el actor incurrió en la transgresión de la norma, tipificada en el artículo 190 literal h) del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

<sup>2</sup> Causa No. 17751-2016-0466.

acción extraordinaria de protección en contra del “*auto*” de 24 noviembre de 2016, emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

6. El 4 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.
7. Una vez posesionados ante la Asamblea Nacional los actuales jueces de la Corte Constitucional, en sesión del Pleno del Organismo, llevada a cabo el 12 de noviembre de 2019, se sorteó la causa y su conocimiento recayó en el juez Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento el 17 de febrero de 2021.

## II. ALEGACIONES DE LAS PARTES

### A. Fundamentos y pretensión de la acción

8. La entidad accionante, considera que el “*auto*” de 24 de noviembre de 2016 emitido por la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia transgredió el derecho al debido proceso en su garantía de motivación, previsto en el artículo 76, numeral 7, literal l) del texto constitucional.
9. Respecto de la vulneración de la garantía de motivación, la entidad accionante afirma que “[e]l *Auto de Inadmisión de la Corte Nacional de Justicia*, omite referirse a lo expuesto por el casacionista respecto a la motivación, y a la jurisprudencia vinculante de la corte Constitucional [sic] [...]”.
10. Finalmente solicita que la Corte Constitucional acepte la acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto el “*auto*” impugnado.

### B. Argumentos de la parte accionada

11. Mediante auto dictado el 17 de febrero de 2021, el juez sustanciador, Hernán Salgado Pesantes, requirió a los jueces accionados, que, en el término de diez días, “*presenten un informe debidamente motivado de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda.*”
12. Tal requerimiento fue atendido mediante escrito ingresado el 2 de marzo de 2021, en el que se dio a conocer que los jueces que formaron parte del Tribunal de casación fueron cesados en sus funciones; sin embargo, el Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario informa que:

*“De las consideraciones que anteceden vendrá a su conocimiento, señor Juez, que el Tribunal de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a la fecha en que se dictó la sentencia materia de acción extraordinaria de protección, ha expuesto los fundamentos que tuvo para dictar la resolución respectiva dentro 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 quienes la emitieron, además de que no podemos considerar como interés institucional (que trascienda a la conformación de la Sala y las particulares formas de estructurar un fallo) la defensa asumida en dicha sentencia y la réplica a los reproches de inobservancias de garantías constitucionales que se plantean en dicha acción.”*

### **III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

#### **A. Competencia**

13. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección, de conformidad con los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191, numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

#### **B. Análisis constitucional**

14. A pesar de que la entidad accionante en su demanda identifica que la providencia que impugna es el auto de inadmisión de 24 de noviembre de 2016, de la revisión del expediente se observa que la providencia emitida en la fecha referida es una sentencia y que, además, la decisión en la fase previa a la sustanciación es el auto de admisión de 5 de agosto de 2016; de allí, este Organismo revisará la alegada vulneración de derechos en el fallo emitido por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia.

#### **- Derecho al debido proceso en su garantía de motivación**

15. La Constitución establece un conjunto de reglas básicas aplicables en todos los procesos en los que se determinen derechos y obligaciones. Entre estas se encuentra la garantía de motivación. El artículo 76, numeral 7, literal l) de la Constitución, señala que:

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

16. En tal virtud, la garantía de motivación exige que en toda resolución al menos se enuncien las normas jurídicas que sustentan la decisión, con la explicación de su pertinencia en los elementos fácticos de cada caso.<sup>3</sup>
17. En la presente causa, la entidad accionante considera que se vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación porque la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia no motivó su decisión y

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1728-12-EP/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 29.

omitió referirse al cargo de casación respecto de que la sentencia de instancia violó el artículo 76 numeral 7 literal l) CRE.

18. De la revisión de la sentencia, se desprende que, a pesar de que el SENAE presentó varios cargos de casación, el único que fue admitido a trámite por el conjuetz nacional, fue el siguiente:

*“1.1 Mediante escrito de 30 de junio de 2016, la Lcda. Alba Marcela Yumbla Macías, en calidad de Directora Distrital de Guayaquil del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, fundamentó el recurso de casación en las causales primera y quinta del art. 3 de la Ley de Casación. Estimó que en la sentencia de mayoría recurrida se infringieron las siguientes normas de derecho: Art. 241 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera del Código de la Producción, Comercio e Inversiones; y, art. 76, número 7, letra l) de la Constitución de la República; sin embargo, el Dr. Darío Velastegui Enríquez, Conjuetz de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, calificó la admisibilidad parcial del recurso de casación únicamente por el cargo de aplicación indebida del art. 241 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera del Código de la Producción, Comercio e Inversiones.”*  
(Énfasis añadido)

19. Posteriormente en el considerando quinto, los juzgadores resumen el argumento del SENAE, de la manera que sigue:

*“El cuestionamiento que formula la Administración Tributaria Aduanera es que el art. 241 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, no es aplicable al caso, pues los diez días que tiene la administración aduanera para resolver, no se pueden considerar como plazo fatal por cuanto el art. 200 del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, es claro en precisar que la facultad de la administración aduanera prescribe en cinco años.”*

20. A continuación, los jueces analizan el cargo, manifestando que:

*“Según esta norma [artículo 200 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones], la facultad que tiene la administración tributaria aduanera para imponer sanciones por contravenciones y falas [sic.] reglamentarias prescribe en cinco años; de tal suerte que, no debemos confundir entre la potestad que tiene la administración para sancionar las conductas prohibidas (facultad sancionadora) con la obligación que tiene la administración para expedir resolución motivada, en el tiempo que corresponda (facultad resolutive). En este contexto, el Reglamento al Título de Facilitación Aduanera del Código de la Producción, Comercio e Inversiones, como ya se ha manifestado, contempla los plazos que dentro del procedimiento para sancionar contravenciones se deben cumplir [...] entonces, si tomamos en cuenta que en la sentencia recurrida, a fojas 402 del proceso, aparece como hecho probado que: ‘...la resolución SENAE-JEXA-0026-RE, consta dictada el 16 de julio de 2014. Si nos remitimos a la razón que se halla a foja 119, donde se indica que el 6 de junio de 2014, fenecía el término de prueba, entonces la administración contaba hasta el 20 de junio de ese año para emitir la resolución, al tenor del artículo 241 del Reglamento al Título de Facilitación para el Comercio, del libro V del Código de la Producción Comercio e*

*Inversiones, sin embargo la dictó el 19 de julio de 2014...’, el Tribunal de instancia ha resuelto acertadamente la excepción de extemporaneidad alegada por el actor; consecuentemente, es correcta la aplicación que realiza el Tribunal a quo del art. 241 del Reglamento al Título de Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. En tal virtud, no se configura el vicio y la causal argumentada por la recurrente.”*

21. En este orden de ideas, esta Corte observa que el Tribunal de casación analizó y resolvió el único cargo que fue admitido a trámite y verificó que no exista transgresión a la norma alegada como vulnerada por la entidad accionante. De este modo, de la revisión del fallo impugnado se evidencia que los operadores de justicia, solo luego de examinar el argumento propuesto, resolvieron no casar la sentencia de instancia.
22. Por lo tanto, al observarse que en la decisión impugnada se enuncia la norma correspondiente y se realiza una explicación sobre la aplicación de la misma a los hechos del caso, lo que permite evidenciar el análisis y la posterior conclusión realizada por los jueces del Tribunal de casación, se determina que la sentencia emitida el 24 de noviembre de 2016 por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, se encuentra debidamente motivada.

## V. DECISIÓN

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

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección planteada.
2. Se dispone la devolución del expediente.
3. Notifíquese y archívese.

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.03.31 18:44:05 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

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

AIDA Firmado  
SOLEDAD digitalmente  
GARCIA por AIDA  
BERNI SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

### **CASO Nro. 2718-16-EP**

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

AIDA Firmado  
SOLEDAD digitalmente  
GARCIA por AIDA  
BERNI SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 2769-16-EP/21**  
**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

Quito, D.M., 31 de marzo de 2021

**CASO No. 2769-16-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza la acción extraordinaria de protección contra la sentencia dictada el 22 de agosto de 2016 dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del juicio ejecutivo. La Corte Constitucional resuelve rechazar la acción por improcedente, por falta de agotamiento de recursos.

**I. Antecedentes Procesales**

1. El señor César Oswaldo González Baquero demandó vía juicio ejecutivo, el cobro de dos pagarés, los cuales juntos alcanzaban la cantidad de dieciséis mil quinientos dólares; en contra de Jaime Saranzig Campo y Rosa Elvira Díaz Toapanta.<sup>1</sup>
2. El juez de primera instancia, mediante sentencia de fecha 29 de septiembre de 2014; aceptó la demanda y ordenó el pago de uno de los pagarés, además de las costas procesales. Inconforme con esta decisión, los demandados interpusieron recurso de apelación<sup>2</sup>. El 06 de abril de 2016, el señor César Oswaldo González Baquero presentó adhesión del recurso de apelación.
3. La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante sentencia de fecha 22 de agosto de 2016, rechazó el recurso de adhesión por extemporáneo, rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia de primera instancia en todas sus partes.
4. El 12 de diciembre de 2016, el señor César Oswaldo González (en adelante “**el accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de fecha 22 de agosto de 2016 dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (en adelante “**la Sala**”).

<sup>1</sup> Este juicio fue signado con el No. 17313-2010-0750-JL ante el Juez Décimo Tercero de lo Civil de Pichincha.

<sup>2</sup> De la revisión del expediente, el demandante adjuntó dos pagarés; sin embargo, se extravió uno de ellos; por lo que, en sentencia, el juez ordenó el pago solo del pagaré que constaba dentro del expediente.

5. Mediante auto de fecha 10 de enero de 2017, la Sala de Admisión integrada por Pamela Martínez de Salazar, Manuel Viteri Olvera y la jueza ponente Roxana Silva Chicaiza admitieron a trámite la presente acción extraordinaria de protección.
6. El 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, las juezas y jueces constitucionales Hernán Salgado Pesantes, Teresa Nuques Martínez, Agustín Grijalva Jiménez, Ramiro Avila Santamaría, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín, Enrique Herrería Bonnet, Carmen Corral Ponce y Karla Andrade Quevedo.
7. De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presenta causa correspondió a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien avocó conocimiento de la presente causa mediante providencia de fecha 30 de noviembre de 2020; y en donde ordenó oficiar a la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito y a la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, a fin de que presenten su informe de descargo.

## II. Competencia

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

## III. Alegaciones de las partes

### 3.1. Alegación de la parte accionante

9. De la revisión de la demanda, el accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada y se declare la violación de los siguientes derechos constitucionales: tutela judicial efectiva (art. 75), seguridad jurídica (art. 82), debido proceso en la garantía del numeral 1: *“Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”* (art. 76.1) y derecho a la atención prioritaria por ser adulto mayor (art. 36).
10. Sobre esta presunta vulneración, expone:
  - i. El accionante alega la vulneración al derecho a la tutela judicial efectiva debido a que: *“Entonces, resulta evidente la preexistencia del pagaré en proceso y, consecuentemente, (...) debió pronunciarse sobre su reposición y, de ser el caso, ratificar el pago del mismo ordenado”*.
  - ii. Asimismo, respecto a la vulneración a la seguridad jurídica manifiesta que: *“(...) la razón sentada por el secretario, de una unidad judicial, no es absoluta (...), sino*

*que está limitada por lo dispuesto en el art. 166 del Código de Procedimiento Civil''.*

- iii.* El accionante asevera que se ha vulnerado el derecho al debido proceso en el cumplimiento de normas ya que: *“amparándose en la razón sentada por el secretario de haber recibido un solo pagaré, contraviniendo lo dispuesto en el art. 166 del Código Adjetivo Civil y sin ningún fundamento válido, la aceptó como que se tratare de una razón indiscutiblemente verdadera, (...) dejando de lado la obligación constitucional (...), de garantizar el cumplimiento de las normas y el derecho de las partes (...)”.*
- iv.* El accionante alega la violación al derecho de la atención prioritaria debido a que: *“(...) este juicio, a pesar de ser ejecutivo y que se inició el primero de junio de 2010, recibió sentencia varios años después, apenas en noviembre de 2014, sentencia que resultó incompleta por lo que se necesitó solicitar su ampliación que se despachó a los siete meses de haberla solicitado, es decir en junio de 2015 y, para el trámite del recurso de apelación interpuesto en su momento, el proceso se remitió a la Corte Provincial el 18 de marzo de 2016, a los nueve meses”.*

### **3.2. De los accionados**

#### **Pronunciamiento de los jueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha.**

11. A pesar de haber sido debidamente notificados<sup>3</sup>, no se ha presentado informe alguno.

#### **IV. Análisis del caso**

12. En la presente causa se ha admitido a trámite la acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de fecha 22 de agosto de 2016 emitida por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.
13. La acción extraordinaria de protección, de acuerdo al artículo 94 de la Constitución de la República, 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.
14. En la especie, se ha impugnado una sentencia emitida en segunda instancia por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro de un juicio ejecutivo en el que se aceptó la demanda y se ordenó el pago a los deudores; sin embargo, de los argumentos de la acción se desprende que los mismos están encaminados en impugnar la decisión de primera instancia.

---

<sup>3</sup> Razón de notificación a la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, f. 24 del cuadernillo de la Corte Constitucional del Ecuador.

15. De esta decisión consta que los deudores interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia dictada el 29 de septiembre de 2014 y que el accionante se adhirió a dicho recurso el 06 de abril de 2016<sup>4</sup>, por lo que la Sala rechazó el recurso de adhesión por extemporáneo.
16. De lo anteriormente mencionado, se desprende que la decisión cuestionada a través de la presente acción extraordinaria de protección tenía una vía o remedio procesal bajo los lineamientos legales de la fecha en que se dictaron las decisiones.
17. Por otra parte, se puede observar que, dentro del proceso, en contra de la sentencia de primera instancia, el accionante bien pudo interponer recurso de apelación; sin embargo, no lo interpuso. De la revisión del expediente, la otra parte procesal interpuso recurso de apelación dentro del término, y el accionante solicitó adherirse al mismo de manera extemporánea. Esta falta de diligencia no puede ser imputada a la judicatura; en consecuencia, no se ha cumplido el agotamiento de recursos ordinarios o extraordinarios correspondientes a la jurisdicción ordinaria.
18. Como se ha dicho en párrafos anteriores, esta Corte ha observado que el accionante no agotó el remedio procesal que la ley le concedía para impugnar la sentencia de primera instancia dictada en juicio ejecutivo, peor aún, no consta exposición alguna en su demanda de algún argumento justificativo de esta inacción o argumento de que dicho remedio fuera inadecuado o ineficaz, ni que su falta de presentación no fuera atribuible a su negligencia. Sin embargo, a ellos, optó por impugnar dicha decisión judicial a través de esta garantía jurisdiccional; en donde, se ha impugnado una sentencia en la que no se ha cumplido con el agotamiento de recursos.
19. De acuerdo a lo establecido en la sentencia No. 1944-12-EP, en casos como el que nos ocupa:

*“(...) si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que en la especie no se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios exigidos por la legislación procesal aplicable, la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso; salvo que el legitimado activo haya demostrado que tales recursos eran ineficaces, inapropiados o que su falta de interposición no fuera producto de su negligencia.”*
20. En este hilo de ideas y hechos, al no estar cumplido los requisitos constitucionales de la acción extraordinaria de protección antes mencionados; y pese a que el caso se encuentra admitido, esta Corte no se pronuncia sobre los méritos del mismo y rechaza la demanda por improcedente.

---

<sup>4</sup> Escrito del accionante solicitando la adhesión al recurso de apelación, fj. 13 del cuadernillo de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

## 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 extraordinaria de protección **No. 2769-16-EP**.
2. **Devolver** los expedientes al juzgado de origen.
3. Notifíquese y archívese

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente  
por LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES  
Fecha: 2021.04.05  
10:31:48 -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 extraordinaria de miércoles 31 de marzo de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI  
Firmado digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**CASO Nro. 2769-16-EP**

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

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



**Sentencia No. 3271-19-EP/21**  
**Jueza ponente:** Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 07 de abril de 2021

**CASO No. 3271-19-EP**

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

**SENTENCIA No. 3271-19-EP/21**

**Tema:** La Corte Constitucional analiza si en una sentencia que resuelve el recurso de apelación dentro de una acción de protección se vulneraron los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la igualdad. La Corte constata la vulneración de la garantía de motivación y acepta la acción.

**1. Antecedentes y procedimiento**

**1.1. Antecedentes procesales**

1. El 22 de enero de 2019, Francisco Esteban Altafulla Zambrano, Nelson Gustavo Álvarez Cadena, Luis Alberto Angulo Villacrés, Mario Enrique Bastidas Mugliza, Lorenzo Francisco Beltrán Arce, Carmen Sara Tacuri Sanmartín, Ángel Virgilio Beltrán Durán y otros ex trabajadores del Municipio de Santo Domingo (en adelante, “los trabajadores accionantes” o “accionantes”) presentaron una acción de protección en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santo Domingo (en adelante, “GAD de Santo Domingo”) y de la Procuraduría General del Estado por el pago de la pensión jubilar patronal. El proceso fue signado con el número 23281-2019-00272 y el 9 de mayo de 2019, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo aceptó la acción de protección planteada y declaró la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación. En consecuencia, dispuso, como medida de reparación, en lo principal, que se pague la jubilación patronal en igualdad de condiciones.
2. El 13 de mayo de 2019, los trabajadores accionantes presentaron petición de aclaración de la sentencia de 9 de mayo de 2019. Frente a esta decisión, el GAD de Santo Domingo y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación en contra de la misma sentencia.
3. El 23 de mayo de 2019, el juez de la Unidad Judicial Penal con sede en el cantón Santo Domingo negó el pedido de aclaración en los términos presentados por los trabajadores accionantes, sin embargo, aclaró y amplió la sentencia en sus propios términos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En la sentencia existió una sección que no correspondía al caso por lo que se aclaró que no era parte de la decisión y que en el decisorio constaba “*Aceptar la acción extraordinaria de protección [...]*”, siendo

4. El 02 de septiembre de 2019, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo (en adelante, “Sala accionada”) resolvió aceptar el recurso de apelación y revocar la sentencia de 9 de mayo de 2019, bajo el fundamento de que no existió vulneración de derechos constitucionales, la acción de protección planteada era improcedente y el acto administrativo impugnado podía ser reclamado en la vía ordinaria. El 05 de septiembre de 2019, los trabajadores accionantes interpusieron recurso de aclaración de esta decisión, el cual fue negado el 20 de noviembre de 2019.
5. El 10 de diciembre de 2019, los trabajadores accionantes presentaron acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 02 de septiembre de 2019 y el auto de 20 de noviembre de 2019.

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

6. El 8 de enero de 2020, la presente causa fue sorteada a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín en etapa de admisión y el 21 de mayo de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la causa No. 3271-19-EP.
7. El 18 de noviembre de 2020, el abogado patrocinador de los trabajadores accionantes presentó una solicitud de atención prioritaria por su avanzada edad y porque varios de ellos habían fallecido.
8. El 12 de enero de 2021, la jueza ponente puso en consideración del Pleno de la Corte Constitucional la posibilidad de excepcionar el orden cronológico de la presente causa y darle atención prioritaria<sup>2</sup>. El informe fue aprobado por el Pleno el 13 de enero de 2021 y el 19 de febrero de 2021, la jueza ponente avocó conocimiento<sup>3</sup>, en el cual recordó a la Sala accionada que mediante el auto de admisión de esta causa,

---

lo correcto “*Aceptar la acción de protección*”. Luego, se amplió, en lo principal, en el sentido de que “*dentro del acervo probatorio se acredita [sic] el hecho de que existe el derecho de ‘compensación jubilar’ conforme la Ordenanza Municipal de [...] año 2005, específicamente en el Art. 25*”, que antes del “*22 de marzo del año 2016, no existía el instrumento jurídico necesario para el reconocimiento de la ‘pensión jubilar’ de acuerdo a[1] [...] Código de Trabajo, es decir que antes de esta ordenanza se estuvieron cancelando ‘compensación jubilar’ y más [sic] no ‘pensión jubilar’*”, que “*al existir otros jubilados [...] del Gad Municipal, en las mismas condiciones de los legitimados activos, que han presentado acciones constituciones [sic] con los mismos derechos subjetivos, el acto administrativo no tiene otra vía de impugnación [...] que fuere adecuada y eficaz*” y que los “*legitimados activos, están en las mismas condiciones que sus ex compañeros jubilados ex trabajadores del Gad Municipal de Santo Domingo, ya que a ellos les han cancelado sobre la misma pretensión subjetiva, es así que fueron discriminados al estar en igual de condiciones sin causa justificable*”.

<sup>2</sup> El criterio de priorización tuvo que ver con que los accionantes son parte de un grupo de atención prioritaria conforme el artículo 35 de la CRE, y algunos de ellos han fallecido. A su vez, uno de los accionantes tiene discapacidad.

<sup>3</sup> La jueza constitucional ponente requirió a Nelson Gustavo Álvarez Cadena que ratifique su intención de interponer la presente acción, en virtud de que en la demanda no consta su firma, sin embargo, no se atendió el requerimiento.

se dispuso que presente un informe de descargo en el término de diez días, contados a partir de la notificación de aquel auto.

## 2. Competencia

9. 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 Arts. 94, 429 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, “CRE”) y 58 y 191 número 2 letra *d* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

## 3. Fundamentos de las partes

### 3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

10. Los accionantes señalan que la Sala accionada no reconoce que el GAD de Santo Domingo “*nos viene [sic] cancelado una conquista laboral por compensación jubilar, reconocida en la cláusula tercera del acta transaccional suscrita el 29 de octubre del 2005 [...] la cual se elevó a ordenanza Municipal del año 2005, [...] en la cual [...] se reconoció [...] \$ 30,00, como COMPENSACIÓN JUBILAR, que nada tiene que ver con JUBILACION PATRONAL, conforme así fue reconocido por la [...] Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo de los Tsachilas [sic] dentro del Juicio No. 23331-2014-4664, propuesta [sic] por unos ex compañeros jubilados*”. Con respecto a esto, indican que la resolución dentro del proceso No. 23331-2014-4664, “*es compartida por la CORTE CONSTITUCIONAL dentro de la sentencia No. 070-16-SIS-CC, caso No. 0052-15-IS*”.
11. Los accionantes además sostienen que, en “*la Sentencia [...] No. 313-16-S[E]P-CC, del caso No. 1006-15-EP, en contra del [GAD de Santo Domingo], [se] dispone el pago de la jubilación patronal a nuestro [sic] ex compañeros municipales, que reclamaron el mismo derecho de la aplicación de la jubilación patrona [sic], que venimos reclamando, lo cual la justicia constitucional les obliga a pagar lo reclamado, ya que si nuestro ex abogado nos hubiera incluido en la lista de nuestros ex compañeros reclamantes que fueron 35, ya hubieran también cobrado lo que venimos reclamando hasta la presente fecha, ya que son los mismos derechos y el mismo patrono y solo lo que ha cambiado son los actores por lo que los jueces de la [Sala accionada] en forma parcializada no reconocen nuestros derechos*”.
12. A su vez, los accionantes manifiestan que la Sala accionada, al no reconocer los derechos que reclaman, que a su criterio ya fueron reconocidos por la justicia ordinaria y constitucional, les ha discriminado violando el artículo 66 numeral 4 de la CRE. En el mismo sentido, mencionan en su demanda que tienen, “[...] *el mismo derecho que los 35 ex compañero [sic] municipales [sic] beneficiado [sic] [...]*”.
13. Adicionalmente, los accionantes cuestionan el hecho de que los jueces accionados no analizaron que, “*el Gad Municipal, mediante ordenanza [de] marzo del 2016, en ninguna de sus partes dejó [sic] sin efecto la ordenanza [del año] 2005, en la cual se*

*nos reconoció como conquista laboral el pago de COMPENSACION JUBILAR, lo que venimos cobrando, además esta ordenanza regirá para lo venidero y no considera que los reclamantes somos jubilados desde el año 2001 en adelante”.*

14. Los accionantes reiteran que los jueces accionados *“ni si quiera se dan el tiempo de revisar la sentencia [...] No. 313-16-S[E]P-CC, del caso No. 1006-15-EP, y sentencia No. 070-16-SIS-CC, caso No. 0052-15-IS, que adjuntamos en copias certificadas, como una de las pruebas dentro de nuestra acción de protección, sentencia que fue emitidas [sic] en contra del [GAD de Santo Domingo] y a favor de nuestros ex compañeros [...], que reclamaron el mismo derecho de jubilación patronal y en la actualidad ya cobraron su jubilación patronal [...]”.*
15. Con referencia a la utilización de vías ordinarias, los accionantes indican que, *“los jueces de la [Sala accionada], no nos puede [sic] mandar a que reclamemos nuestros derechos vía ordinaria, por que [sic] contraviene el Art. 35 y 36 de la [CRE], por ser adultos mayores y la justicia ordinaria no es la mas [sic] expedita por nuestra avanzada edad”.* Con relación a que forman parte de un grupo de atención prioritaria, los accionantes hacen mención a la sentencia 313-16-SEP-CC de la Corte Constitucional, a partir de la cual, de acuerdo a los accionantes, se colige que *“la vía judicial en el caso sub iudice, no es el [sic] adecuada ni eficaz, puesto que, someter a un adulto mayor a un litigio judicial lento y largo, cuando sus derechos se encuentran siendo vulnerados, pone en riesgo el derecho a la tutela judicial efectiva en lo que respecta al acceso a la justicia; y, en este mismo sentido, establecen que el [GAD de Santo Domingo], no cumple con la obligación constitucional antes señalada, al no valorar la condición de adulto [sic] mayores de los accionantes, respecto a la jubilación patronal que reclaman y que no ha sido atendida”.*
16. Los accionantes mencionan estar de acuerdo con la sentencia de primera instancia, *“[...] [que] en forma profunda analiza nuestras pruebas aportadas como la resolución de la Corte Provincial de justicia de Santo Domingo, dentro del Juicio No. 23331-2014-4664 y las resoluciones de la [sic] Fallos de la Corte Constitucional [...] No. 070-16-SIS-CC, caso No. 0052-15-IS y 3131-16-SP-CC, del caso No. 1006-15-EP, con lo cual fundamenta su decisión y reconoce nuestro reclamo como legítimo [...]”.*
17. Los accionantes consideran que se vulneran sus derechos por *“el no reconocimiento [...] que tenemos los adultos mayores determinado [sic] en el Art. 35 y 36 de la [CRE], al obligarnos los jueces a la justicia ordinaria, como además al no reconocimiento del derecho de igualdad [...] determinado en el Art. 66. 4, de la [CRE], al no reconocer los derechos que ya fue aplicado a 35 ex compañero [sic] [...] se violaron las reglas del debido proceso y las normas constitucionales en nuestra contra”.* A su vez, los accionantes sustentan su acción extraordinaria de protección en *“los artículos 11 numeral 3, que dice que no hace falta ley para la aplicabilidad inmediata de los derechos; 1, 94 y 437 de la [CRE] y artículo [sic] 8, 14 y 25 de la Convención Interamericana de Derechos [...], Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Opinión Consultiva OC7/86”.*

18. Sobre la base de los argumentos expuestos, los accionantes solicitan que se acepte su acción y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

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

19. Pese a haber sido notificada en legal y debida forma, la autoridad judicial accionada no presentó su informe.

### **3.3. *Amicus Curiae***

20. El 29 de junio de 2020, José Eliecer Altamirano Jara, Segundo Briceño Gómez, Benito Abad Franco y otros extrabajadores jubilados presentaron un escrito en apoyo a la pretensión de los accionantes. En lo principal, manifiestan que el GAD de Santo Domingo dictó la ordenanza municipal No. M-063-VQM, “*con evidente error de derecho y ánimo de burlar el pago de jubilación patronal*”, que se ha vulnerado el derecho a la jubilación patronal, que corresponde extender la sentencia 70-16-SIS-CC a los accionantes y que la sentencia impugnada carece de motivación y ataca normas constitucionales.

## **4. Análisis constitucional**

21. Los artículos 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC determinan que la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos constitucionales.
22. Los trabajadores accionantes impugnan la sentencia de 2 de septiembre de 2019 y su auto de aclaración, sin embargo, conforme se desprende de la sección 3.1. *ut supra*, se presentan argumentos con respecto a la sentencia referida, mas no con respecto al auto indicado, por lo que este no será objeto de análisis.
23. A su vez, cabe mencionar que esta Corte no es competente para determinar si a los accionantes les corresponde o no recibir el beneficio de jubilación patronal ni fijar un monto de ser favorable su pretensión. Conforme al objeto de la acción extraordinaria de protección, esta Corte limitará su análisis a la alegada vulneración de derechos en la decisión jurisdiccional impugnada.
24. Por otro lado, esta Corte no se pronunciará sobre los artículos 11 y 1 de la CRE ni 8, 14 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la medida en que la demanda sólo los enuncia sin proveer argumentación al respecto.
25. Sobre la base de las alegaciones de los accionantes, la Corte resolverá los cargos planteados determinando si la sentencia impugnada vulneró los siguientes derechos<sup>4</sup>: (i) derecho al debido proceso en la garantía de motivación (Art. 76.7 letra I de la CRE) y (ii) derecho a la igualdad y no discriminación (Art. 66.4 de la CRE).

### **4.1. Derecho al debido proceso en la garantía de motivación**

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 16.

26. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución establece que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas y 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 del caso.
27. Sobre la base del texto constitucional, esta Corte ha señalado que en el conocimiento de garantías jurisdiccionales, los jueces constitucionales tienen, entre otras, las siguientes obligaciones: i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos alegados<sup>5</sup>. A la Corte Constitucional, en el marco del análisis de la garantía de motivación, no le corresponde verificar lo correcto o incorrecto de una decisión, sino únicamente verificar si la sentencia impugnada cumple con los requisitos referidos.
28. Los accionantes alegan que la Sala accionada vulneró la garantía de motivación puesto que, a su juicio, la Sala accionada no analiza que el GAD de Santo Domingo, mediante la ordenanza de marzo de 2016, no dejó sin efecto la ordenanza de 2005 en la cual se les reconoció el pago de la compensación jubilar y que la ordenanza de 2016 debe regir para el futuro. Además, afirman que la Sala omitió realizar un análisis sobre la vulneración o no de derechos constitucionales, previo a determinar que la vía ordinaria es la que corresponde.
29. Al analizar la decisión impugnada, esta Corte observa que la Sala accionada en el considerando primero justifica su competencia<sup>6</sup>, en el considerando segundo se refiere al debido proceso, en el considerando tercero expone los antecedentes del proceso, en el considerando cuarto expone las posturas realizadas en la audiencia y, a partir del considerando quinto, realiza consideraciones con respecto al caso en concreto. La Sala accionada determina que “*corresponde dilucidar sobre dos niveles: el de legalidad y el de constitucionalidad, sin pretender disminuir la importancia del primero y sobresalir en el ejercicio del segundo*”. Así, señala que los accionantes consideran que “*se les ha vulnerado sus derechos consagrados en los Arts. 66.4, 11.2, 5.11, 11.6, 326.2, 426 de la [CRE], precedentes jurisprudenciales de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y Corte Constitucional del Ecuador*”. Luego, la Sala accionada cita los artículos 88 de la CRE y 39 de la LOGJCC con relación al objeto de la acción de protección.
30. En el considerando noveno, la Sala accionada se refiere a varios documentos que constan en el proceso: “*la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo [...], dentro del proceso No. 2014-4664; [...] la Ordenanza, del [GAD de Santo Domingo], la misma que tuvo ejercicio económico desde el 2005 [...] la sentencia dictada por el [...] Juez de la Unidad Judicial Civil, Mercantil y Laboral del Cantón Santo Domingo, dentro del proceso de acción de protección No. 2014-4664 [...] la sentencia [...] No. 313-16-SEP-CC, dentro del CASO No. 1006-*

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1285-13-EP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>6</sup> La Sala accionada cita el art. 167 de la CRE, arts. 24 y 168 numeral 1 de la LOGJCC, en concordancia con en el art. 208.1 del Código Orgánico de la Función Judicial.

*15-EP [...] la sentencia [...] No. 070-16-SIS-CC, dentro del CASO No. 0052-15-IS [...] documentos simples del sistema SATJE, cuyas actuaciones judiciales se observan dentro de la causa No. 17811-2016-01813 [...] juicios No. 0052-1518; 070-16-SIS-CC; 313-2016-SEP-CC; [...] acto administrativo realizado en la Inspectoría de Trabajo de Santo Domingo [...] requerimiento de los accionantes, solicitando el pago por concepto de pensión [...] negativa del reclamo administrativo [...]*”.

- 31.** Luego de lo cual, la Sala accionada menciona que *“no es objeto de la controversia que los demandantes fueron funcionarios Municipales, y que al terminar su vínculo laboral con la institución fueron liquidados los haberes adeudados, sin que este sea objeto de reclamación, ni sobre los derechos constitucionales que se alega vulnerados, que son: la igualdad formal y material, a gozar de los mismos derechos y oportunidades, sobre la aplicación de los derechos consagrados en la [CRE] como la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales que las autoridades tienen la obligación de garantizar su vigencia”*. Posteriormente, la Sala accionada hace referencia a la prueba presentada por el GAD de Santo Domingo y a su pretensión. Luego, en referencia a la prueba aportada por el GAD, la Sala accionada sostiene que la sentencia de primera instancia *“sin mayor sustentación desestima esta documentación”*. Al respecto, señala que lo determinado por el juez de primera instancia,

*no puede ser aceptado por este Tribunal de Alzada, puesto [...] que en efecto esta Sala, conoció y resolvió un proceso que versaba sobre los Trabajadores del Municipio, y que reclamaban el pago de jubilación patronal, sin embargo, esta sentencia fue dictada con fecha 12 de marzo del 2015 [...], es decir es emitida en tiempo y espacio diferentes, en la actualidad existe una Ordenanza Municipal, que conlleva o trata del pago de jubilación patronal, la misma que, al existir presuntamente desacuerdo en la misma, esta se tiene que realizar por la vía ordinaria, ya que esta Corte [...], ha conocido y resuelto casos anteriores, lo que hace negar la presente acción de protección.*

- 32.** Después de lo cual, la Sala accionada concluye lo siguiente:

*no se ha vulnerado los derechos constitucionales, [...], como el de la jubilación patronal, ya que estos se encuentran descritos en la ordenanza municipal No. M-063-VQM, manifestada anteriormente, aprobada el 22 de marzo del 2016, detallan precisamente un rubro de pago para cada uno de los demandantes por concepto de jubilación patronal, conforme la exigencia del numeral 2 del Art. 216 del Código del Trabajo, por ende la petición de los mismos son ajenos a la realidad, ya que no se constata vulneración de derechos constitucionales sea por actos u omisiones de la autoridad pública, en tal virtud la presente acción constitucional deviene en improcedente y cabe la revocación del fallo recurrido, y en caso de desacuerdo, estos deben ser reclamados por la vía ordinaria, [conforme] [...] el artículo 42, numeral 4, de la [LOGJCC].*

- 33.** Finalmente, la Sala accionada determina lo siguiente: *“[e]l presente caso tiene relación con el fallo de la Corte Constitucional del 15 de enero de 2014, SENTENCIA No. 013-14-SEP-CC CASO No. 0594-12-EP”* y luego, sin análisis sobre

la determinación referida, *“acepta el recurso de apelación interpuesto por los demandados [...], toda vez que no existe violación de ningún derecho constitucional, niega la acción de protección planteada, revoca la sentencia subida en grado”*.

34. De lo expuesto, esta Corte observa que en la decisión se enuncian las normas jurídicas que la autoridad accionada consideró aplicables, tales como los artículos 88 de la CRE, 42 numeral 4 y 39 de la LOGJCC, 216 del Código del Trabajo y la ordenanza municipal No. M-063-VQM. Asimismo, se explica la pertinencia de la aplicación de las normas al caso concreto, al señalar que corresponde la vía ordinaria, conforme los artículos 88 de la CRE, 42 y 39 de la LOGJCC, ante un desacuerdo con la ordenanza municipal referida que regula la jubilación patronal conforme el Código del Trabajo.
35. Ahora bien, para identificar si la sentencia impugnada realizó el análisis de la vulneración de los derechos alegados, esta Corte considera pertinente identificar cuáles fueron los argumentos relevantes planteados por los accionantes en la controversia de origen. En primer lugar, los accionantes sostuvieron que se vulneraron sus derechos, ya que, a su juicio, les correspondía recibir la jubilación patronal. La Sala accionada reconoce esta alegación conforme los párrafos 28 y 30 *ut supra*. A pesar de este reconocimiento, no se identifica que la sentencia impugnada realice un pronunciamiento al respecto. Por el contrario, la sentencia de manera general determina que no existe vulneración de derechos y centra su argumentación en que al existir desacuerdo con la ordenanza M-063-VQM, este se tiene que plantear por la vía ordinaria. En segundo lugar, lo anterior estaba ligado, de acuerdo a los accionantes, a la inobservancia de sentencias de la Corte Constitucional, argumento que la Sala accionada también reconoce. Incluso, la Sala accionada hace referencia a que las sentencias alegadas como incumplidas se encuentran agregadas al proceso conforme el párrafo 29 *ut supra*. A pesar de ello, la Sala accionada tampoco presenta argumentación al respecto.
36. La Corte Constitucional ha establecido que “[p]ara que un auto o sentencia se considere motivado debe contener congruencia argumentativa que implica que el juez conteste motivadamente, al menos, los argumentos relevantes alegados por las partes”<sup>7</sup>. De igual manera, la LOGJCC establece la motivación como un deber primordial de los jueces en tanto tienen *“la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso”*<sup>8</sup>. Esta Corte observa que en la sentencia impugnada no se contesta a los cargos relevantes expuestos por los accionantes, y, previo a determinar que corresponde la vía ordinaria, no se realiza un análisis de la vulneración de los derechos alegados, conforme dichos argumentos. De tal manera que, la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación contenido en el artículo 76 numeral 7 letra l de la CRE.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 41.

<sup>8</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 4, numeral 9.

37. Ahora bien, según lo señalado en el párrafo 13 *ut supra*, en su demanda de acción extraordinaria de protección los accionantes sostienen que la ordenanza referida no derogó otra ordenanza planteada en el 2005, por medio de la cual se “*reconoció como conquista laboral el pago de COMPENSACIÓN JUBILAR*”, distinta a la jubilación patronal y que la Sala accionada no consideró este aspecto. Al respecto, esta Corte no verifica que la Sala accionada se haya pronunciado sobre la ordenanza de 2005 sino únicamente de la ordenanza del año 2016. Entrar a revisar la corrección o incorrección de esta apreciación fáctica realizada por la Sala accionada, implicaría interpretar los efectos de las ordenanzas referidas. En ese sentido, esta Corte no es competente para determinar si la ordenanza de 2016 derogó aquella de 2005, lo cual rebasa las competencias de la Corte dentro del análisis de una acción extraordinaria de protección.

#### 4.2. Derecho a la igualdad y no discriminación

38. El numeral 4 del artículo 66 de la CRE prescribe que: “[s]e reconoce y garantizará a las personas: [...] [el] 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación”.

39. Los accionantes alegan la vulneración del derecho a la igualdad bajo el fundamento de que, respecto de sus excompañeros de trabajo, la justicia constitucional ya se pronunció en apoyo de su pretensión, en las sentencias 70-16-SIS-CC, caso No. 52-15-IS, 4-13-SAN-CC, caso No. 15-10-AN y 313-16-SEP-CC, caso No. 1006-15-EP. A su juicio, la Sala accionada debía revisar las sentencias referidas para actuar en correspondencia con las mismas y esta omisión habría generado una vulneración de su derecho a la igualdad y no discriminación. En particular, afirman que en el proceso No. 23331-2014-4664 ya se reconoció el mismo derecho con respecto a sus excompañeros de trabajo. Adicionalmente, sostienen que la justicia constitucional, en las sentencias 70-16-SIS-CC, 4-13-SAN-CC y 313-16-SEP-CC ya se pronunció en apoyo de su pretensión. De tal manera que, esta Corte procederá a analizar, primero, (i) la relación del proceso No. 23331-2014-4664 con el presente caso y, segundo, (ii) si las sentencias constitucionales referidas debían ser observadas en el presente caso.

40. Con relación a la alegación (i), esta Corte observa que el proceso No. 23331-2014-4664 tiene como pretensión el reclamo sobre la jubilación patronal de varios extrabajadores en contra del GAD de Santo Domingo en función del artículo 216 del Código de Trabajo. En aquel proceso en primera instancia el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Santo Domingo, resolvió así:

*Resulta evidente que, el trámite que corresponde a la reclamación del derecho a la jubilación patronal por un lado, y a la atención y despacho puntual a un oficio presentado al [GAD de Santo Domingo], derechos sobre los cuales efectivamente existen otras vías adecuadas de las cuales pueden hacer uso los accionantes y no de la presente.*

41. En segunda instancia, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas señaló que “*no comparte lo dicho por el señor Juez de*

*origen porque al practicarse lo que considera el señor Juez, equivale a someterlo[s] a un periodo procesal y razonable [sic], debido a que estos, en razón de sus edades, no tienen el tiempo ni el vigor necesario para exigir la reparación de sus derechos en una larga vía judicial [...] Es por ello que este Tribunal en la audiencia pública llevada a efecto ordene el GAD [sic] [...] informe [...] cuales son los requisitos puntuales que se requiere para el trámite de la jubilación patronal; que se certifique cual es el tiempo que toma un trámite relativo a la jubilación patronal que es solicitada [sic]; y, que se certifique acerca del estado actual de los expedientes de cada uno de los peticionarios en relación a la jubilación patronal, especificándose caso por caso y adicionalmente se indique la fecha de presentación de cada una de las solicitudes".* Frente, al requerimiento señalado, la Sala referida determinó que el GAD de Santo Domingo dio:

*respuesta a lo requerido por el Tribunal pero [...] no ha llenado las expectativas del requerimiento [...]. Por todo lo expuesto esta Sala en uso de sus facultades [...] revoca la sentencia subida en grado y en consecuencia aceptar [sic] la acción de protección [...], ordenando a[1] [...] GAD Municipal [...], en el término de treinta días a partir de la notificación de este fallo cumplan con la obligación que tienen de prestar atención al justo reclamo de la jubilación patronal que han formulado los demandantes, sin que el pago por concepto de compensación jubilar patronal de \$30,00 dólares que han venido recibiendo los accionantes no constituye la jubilación patronal que ellos reclaman, por lo que deberán de jubilarlos de acuerdo a lo que la ley y la [CRE] manda.*

42. Esta Corte observa que en el proceso No. 23331-2014-4664, la pretensión es la misma que en la acción de protección que dio origen a la presente acción. Ahora bien, es oportuno señalar que la Corte Constitucional ha determinado que en relación con similares situaciones fácticas, si bien los jueces deben estar vinculados a sus precedentes, a fin de que la interpretación empleada en las normas y su correspondiente aplicación sea constante y uniforme, el hecho de que se resuelvan de distinta manera casos con fundamentos fácticos aparentemente iguales, no implica necesariamente la violación del derecho a la igualdad en la medida en que la resolución depende de los elementos de cada proceso y de la apreciación que sobre los hechos realizan los operadores de justicia<sup>9</sup>.
43. Además, cabe señalar que los jueces están facultados a resolver de forma distinta en sus sentencias sobre la base de las pruebas presentadas y los alegatos de las partes procesales en cada caso concreto. Por lo que, la manera en que los jueces aprecien la prueba y analicen los argumentos de las partes en un caso, no implica que estén atados a tomar las mismas decisiones en otros casos que los accionantes consideren similares, siempre y cuando los jueces actúen con observancia al principio *stare decisis* y de manera consecuente con la auto vinculación del precedente<sup>10</sup>. De esta manera, si se dictan resoluciones distintas en controversias similares, los jueces deben proveer una respuesta motivada a las pretensiones del accionante en el caso concreto, según las particularidades del caso.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 429-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 17.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 999-12-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 35.

44. Conforme el párrafo 31 *ut supra*, esta Corte observa que la Sala sustentó la negativa de su decisión en la ordenanza M-063-VQM, el artículo 216 del Código del Trabajo y en que se trataba de una controversia que debe ventilarse en la vía ordinaria. Mientras que, conforme se observa del párrafo 40 *ut supra*, en el proceso No. 23331-2014-4664, la Sala consideró que la información solicitada a la entidad accionada no había “llenado las expectativas del requerimiento”, realizado con respecto al reclamo de jubilación patronal y automáticamente resolvió aceptar la acción de protección. En cambio, en el presente caso, la Sala basó su argumentación en que si bien “conoció y resolvió un proceso que versaba sobre los Trabajadores del Municipio, y que reclamaban el pago de jubilación patronal, [aquella] [...] sentencia fue dictada con fecha 12 de marzo del 2015, a las 15h48, es decir es emitida en tiempo y espacio diferentes, en la actualidad existe una Ordenanza Municipal, que conlleva o trata del pago de jubilación patronal”.
45. Por otro lado, esta Corte observa que la sentencia dentro del proceso No. 23331-2014-4664 efectivamente fue emitida el 12 de marzo de 2015 y la sentencia impugnada en esta acción fue emitida el 2 de septiembre de 2019. A su vez, verifica que la ordenanza M-063-VQM fue sancionada el 22 de marzo de 2016 por el GAD de Santo Domingo. Es decir que, para la Sala, existía una diferencia fáctica entre los casos que era determinante para la decisión, pues para el primer caso no existía la ordenanza M-063-VQM y en el segundo esta estaba vigente.
46. Así, si bien las autoridades judiciales deben estar vinculadas a sus precedentes conforme el principio *stare decisis*, el hecho de que se resuelvan de distinta manera casos con fundamentos fácticos aparentemente similares, no implica necesariamente la violación del derecho a la igualdad conforme se ha mencionado *ut supra*. Cabe señalar que los argumentos de los accionantes buscan exigir que la Sala resuelva de la misma forma como se resolvió una sentencia anterior, mas no respecto de jurisprudencia de obligatorio cumplimiento. Esta Corte ha determinado que basta que exista una diferencia razonable que distinga dos casos, para que el resultado sea diverso<sup>11</sup>. Por lo tanto, la constatación de los jueces de que se trataba de circunstancias fácticas distintas, es suficiente para concluir que en el presente caso no se ha vulnerado el derecho a la igualdad con relación a la alegación respecto de la similitud con el proceso 23331-2014-4664. Con todo, es necesario recordar que esta Corte determinó que la Sala accionada vulneró la garantía de motivación, por lo que aquella judicatura deberá pronunciarse sobre los aspectos relevantes de la acción de protección.
47. Con respecto a la alegación (ii) sobre el derecho a la igualdad, esta Corte dividirá su análisis respecto de las sentencias constitucionales que los accionantes consideran inobservadas.
48. En primer lugar, respecto de las sentencias 313-16-SEP-CC dentro del caso No. 1006-15-EP y 70-16-SIS-CC dentro del caso No. 0052-15-IS, los accionantes alegan que, los referidos fallos, ratificaron su pretensión con respecto a que correspondía

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 999-12-EP/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 42.

recibir jubilación patronal, por lo que no observar aquellas decisiones, vulnera su derecho a la igualdad. Al respecto, esta Corte verifica que los accionantes a través de su demanda de acción extraordinaria de protección pretenden que esta Corte concluya que tienen derecho a recibir montos por jubilación patronal, lo cual escapa de sus competencias en la presente acción.

49. Ahora bien, los accionantes consideran que la Corte Constitucional ratificó su pretensión en la acción de protección de origen, sin embargo, las sentencias 313-16-SEP-CC y 70-16-SIS-CC tuvieron como origen al proceso No. 2333-2014-4664, el cual conforme se determinó previamente tenía un elemento diferenciador. La acción extraordinaria de protección presentada dentro de aquel proceso fue planteada por el GAD de Santo Domingo y el análisis realizado por la Corte se centró en determinar si la sentencia de 12 de marzo de 2015 vulneró derechos constitucionales. A su vez, en el caso de la acción de incumplimiento, esta se planteó por los accionantes en el proceso No. 2333-2014-4664, ante el incumplimiento integral de la decisión emitida en aquel proceso de 12 de marzo de 2015. En ambos casos, la Corte Constitucional se limitó al objeto de cada garantía jurisdiccional planteada y no emitió pronunciamiento respecto a la corrección de la decisión del proceso de origen. De tal manera que no se puede considerar que se ratificó su pretensión de origen ni que se haya vulnerado el derecho a la igualdad.
50. En segundo lugar, la sentencia 4-13-SAN-CC dentro del caso No. 15-10-AN versa sobre el Convenio entre Ecuador y Colombia sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves. Los accionantes se refieren a que la sentencia 70-16-SIS-CC ordenó el pago a la jubilación patronal de otros extrabajadores del GAD de Santo Domingo, con base en la sentencia 4-13-SAN-CC. La Corte consideró en aquel caso que, cuando se determine el monto de la reparación económica, consecuencia de la declaración de una vulneración de derechos, no se generará un nuevo proceso de conocimiento. En función de lo cual no se puede advertir que en la sentencia referida se haya ratificado la pretensión de los accionantes en la acción de protección de origen y en consecuencia tampoco se advierte una vulneración al derecho a la igualdad.

### 4.3. Consideraciones adicionales

51. Esta Corte advierte que la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación responde, estrictamente, a que la judicatura accionada omitió analizar y pronunciarse respecto de las violaciones a derechos alegadas por los accionantes y a la falta de contestación de los argumentos relevantes planteados al respecto. Sin embargo, aquello no implica un pronunciamiento de este Organismo respecto del proceso originario<sup>12</sup>.
52. En ese sentido, esta Corte no se pronunciará respecto de los argumentos relacionados con los hechos de origen dado que si bien se ha identificado la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por parte de la autoridad

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 708-16-EP/21 de 27 de enero de 2021, párr. 31.

judicial accionada, esta Corte no considera que la controversia de origen contenga elementos de gravedad, novedad, relevancia ni está relacionada con la inobservancia de precedentes dictados por este Organismo, por lo que no corresponde realizar un análisis de mérito conforme lo establece la sentencia No. 176-14-EP/19. De tal manera que, devuelto el proceso, la judicatura de origen deberá pronunciarse sobre los hechos de origen y su relación con la vulneración o no de derechos constitucionales, al menos respecto de los argumentos relevantes planteados por los accionantes.

## 5. Decisión

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

1. **Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección No. 3271-19-EP.
2. **Declarar** que la sentencia de 02 de septiembre de 2019 dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Santo Domingo vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, consagrado en el artículo 76 numeral 7 letra l de la CRE.
3. **Dejar** sin efecto la sentencia de 02 de septiembre de 2019 y disponer que una nueva composición de la Sala de origen conozca y resuelva el recurso de apelación de la acción de protección.
4. **Disponer** la devolución del expediente a la judicatura de origen.

54. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES  
Fecha: 2021.04.12 09:36:44 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 07 de abril de 2021.- Lo certifico.

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

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

### **CASO Nro. 3271-19-EP**

**RAZÓN.-** Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes doce de abril 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



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta  
**DIRECTOR**

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

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

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.