EDICIÓN CONSTITUCIONAL

REGISTRO OFICIAL®
ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

DICTAMEN Y SENTENCIAS:

890-17-EP/22 En el Caso No. 890-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada No. 890-17-EP 3

627-17-EP/22 En el Caso No. 627-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada 14

789-17-EP/22 En el Caso No. 789-17-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección 22

700-17-EP/22 En el Caso No. 700-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección No. 700-17-EP 31

1337-17-EP/22 En el Caso No. 1337-17-EP Recházese por improcedente la acción extraordinaria de protección No. 1337-17-EP 44

819-17-EP/22 En el Caso No. 819-17-EP Desestímese la acción extraordinaria de protección planteada 55

2-22-TI/22 En el Caso No. 2-22-TI Dictamínese que el "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa sobre el Voluntariado Internacional de Intercambio y Solidaridad entre Francia y Ecuador" no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, para su ratificación no se requiere aprobación por parte de la Asamblea Nacional..... 64

Año I - Nº 36 - 132 páginas
Quito, miércoles 18 de mayo de 2022

Págs.

53-16-EP/22 En el Caso N° 53-16-EP Recházese por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N° 53-16-EP..... 68

195-17-EP/22 En el Caso N° 195-17-EP Recházese por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por Manuel Benigno Delgado Delgado..... 77

7-17-IS/22 En el Caso N° 7-17-IS Desestímese la acción de incumplimiento de sentencia N° 7-17-IS 93

52-19-IS/22 En el Caso N° 52-19-IS Acéptese la acción de incumplimiento N° 52-19-IS..... 115

20-20-IS/22 En el Caso N° 20-20-IS/22 Desestímese la acción de incumplimiento N° 20-20-IS 125

SALA DE ADMISIÓN

RESUMEN CAUSA:

22-22-IN Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos. Legitimado Activo: Jorge Mauricio Apolo Aguilar 131

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 890-17-EP/22
Juez ponente: Jhoel Escudero Soliz

Quito, D.M., 06 de abril de 2022

CASO No. 890-17-EP

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

SENTENCIA No. 890-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza y desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia que resolvió el recurso extraordinario de casación, dentro de un juicio laboral por el pago de la jubilación patronal. Los derechos examinados son: el debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica.

I. Antecedentes Procesales

1. El 23 de agosto de 2011, Cid Patricia Massón Albuja ("la actora") presentó una demanda laboral por el pago de la jubilación patronal en contra del Estado ecuatoriano, en la persona de su representante judicial Diego García Carrión, Procurador General del Estado.[1] La actora fijó como cuantía la suma de USD $30.000,00.[2]

2. El 23 de marzo de 2015, el juez Séptimo de Trabajo de Pichincha dictó sentencia en la que aceptó la demanda y ordenó que la parte demandada pague a la actora la cantidad de USD $8.327,40 dólares.[3] Inconforme con este pronunciamiento, la entidad demandada interpuso el recurso de apelación.

3. El 21 de agosto de 2015, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha resolvió aceptar el recurso de apelación de la parte demandada y

[1] El 18 de noviembre de 2011, el Procurador General del Estado de conformidad con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado confirió en favor de Fabián Espinoza, abogado del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, delegación para que, en ejercicio del patrocinio del Estado, intervenga como parte procesal en el presente juicio laboral (fs. 9 del expediente de primer nivel).
[2] El proceso en primera y segunda instancia fue signado con el No. 17357-2011-0362 y en casación con el No. 17731-2015-1947.
[3] El juez de primer nivel en la sentencia sostuvo, *"La parte accionada pese a estar legalmente citada y notificada y de haber señalado casilla judicial, no comparece a juicio, por tanto no se opone a las afirmaciones vertidas por la actora, por lo tanto se declara la existencia de la relación laboral entre las partes…la actora al haber cumplido, según la propia entidad empleadora 20 años 11 meses y 10 días (laborando para INECEL ahora Ministerio de Electricidad y Energía renovable), tiene derecho al beneficio de la jubilación patronal, por cuanto la legislación y la contratación colectiva señalan que el Contrato Colectivo puede mejorar los beneficios establecidos en el Código del Trabajo, en éste caso específico al beneficio de la jubilación patronal contemplada en el artículo 216 del Código Laboral"*.

desechar la demanda por falta de derecho de la actora.[4] De esta sentencia, la actora interpuso el recurso extraordinario de casación.

4. El 03 de febrero de 2017, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia, resolvió casar la sentencia de segundo nivel, fijar la pensión jubilar mensual vitalicia en USD $30,00 dólares y ordenar que el Procurador General del Estado, a través del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable y/o la entidad responsable, pague a la actora la cantidad de USD $7.789,75, valor correspondiente a las pensiones adeudadas a la trabajadora desde la terminación de la relación laboral hasta diciembre de 2016. De esta sentencia la parte demandada solicitó su aclaración. El 13 de marzo de 2017, la referida Sala desechó el recurso de aclaración al considerarlo improcedente.

5. El 10 de abril de 2017, Jorge Yépez Lucero, coordinador general jurídico (encargado) del Ministerio de Electricidad y Energía Renovable, en calidad de delegado del Ministro de Electricidad y Energía Renovable, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia de fecha 03 de febrero de 2017.

6. El 04 de mayo de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las ex juezas constitucionales Tatiana Ordeñana Sierra, Roxana Silva Chicaiza y Marien Segura Reascos, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 890-17-EP.

7. El 23 de junio de 2017, la ex jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza avocó conocimiento de la causa y dispuso a la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia (en adelante "la Sala") que remita el respectivo informe motivado.

8. El 17 de febrero de 2022, conforme el sorteo realizado por el Pleno de este Organismo, en sesión ordinaria, se asignó la sustanciación del presente caso al juez Jhoel Escudero Soliz, quien avocó conocimiento de la causa mediante providencia de 08 de marzo de 2022.

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 (CRE); en concordancia con los artículos 58, 63 y 191 numeral 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

[4] El Tribunal consideró que, *"...la liquidación de haberes de 31 de agosto de 1996 (realizada en favor de la actora), contiene los derechos adquiridos y la jubilación patronal por 45'685.066 sucres, lo cual debió habérsele pagado a la actora de acuerdo al contrato colectivo, y del cual ni siquiera hace mención en su demanda ni ha demostrado que lo que percibió por dicho concepto haya sido errado o no correspondía a lo que legalmente tenía derecho, en consecuencia y en virtud de las disposiciones citadas la demandante no tiene derecho al pago de la jubilación patronal en la forma que ha sido requerida"*.

III. Argumentos de las partes

a) Fundamentos y pretensión por parte de la entidad accionante: Ministerio de Electricidad y Energía Renovable

10. La entidad accionante pretende que se acepte esta acción y se declare que la sentencia impugnada vulnera los siguientes derechos constitucionales: a la propiedad (66.26 CRE), al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos de las partes (76.1 CRE) y la motivación (76.7.l. CRE), y a la seguridad jurídica (82 CRE).

11. En relación con la vulneración del derecho a la propiedad, señala que, *"Con el fallo de casación atacado, se está violando el derecho a la propiedad del Estado Ecuatoriano (sic), puesto que la demandante, CID PATRICIA MASSON ALBUJA, recibió una ingente suma de dinero por concepto de jubilación patronal al momento de la terminación de las relaciones laborales con el extinto INECEL…"*. Añade que, *"Al no considerar en su totalidad el valor que se le pagó a la demandante al término de las relaciones laborales, como se mencionó con anterioridad, se causaría un prejuicio, no solo a este Ministerio, sino al Estado en general; pues dichos valores a pagar, tendrán que ser cubiertos con el Presupuesto General del Estado…"*.

12. En cuanto a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, únicamente enuncia la vulneración de dicho derecho y no presenta argumento para justificarlo.

13. Sobre la garantía de la motivación, manifiesta que la sentencia impugnada, *"...adolece de una indebida motivación, ya que las razones expuestas por los jueces son arbitrarias e insuficientes para justificar su decisión"*. Para el efecto, transcribe una parte de dicha sentencia y considera, con base en el acta de finiquito suscrita por las partes en el proceso originario que, *"...no existe una adecuación precisa de los hechos a la norma"*.

14. En esa línea, agrega que la Sala: *"...omiti(ó) la obligación jurídica de considerar que el valor recibido por concepto de jubilación patronal satisfizo en su totalidad los derechos de la demandante, producto de una transacción legítima; si se considera que la mencionada motivación obliga a los juzgadores no solo a enunciar las normas que sirven como base al juzgamiento, sino que deben aplicar y explicar la pertinencia de las mismas a los hechos*".

15. Sostiene que el recurso de casación es eminentemente extraordinario y formalista. No obstante, indica que la Sala introduce una *"nueva argumentación"* que, a su juicio, no fue presentada en el recurso de casación, lo cual vulneraría el principio dispositivo. Dicha argumentación sostenía que, a la fecha de terminación de la relación laboral, no existía la posibilidad legal de la entrega de un fondo global. Por el contrario, expresa que únicamente los fallos de triple reiteración que la casacionista alegó como inobservados debieron ser analizados.

16. En relación con la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, indica que la Sala basó su decisión en fallos de triple reiteración, anteriores a las constituciones de 2008,

de 1998 y a la Codificación de la Constitución Política de 1996, interpretando erróneamente que no procedía la transacción en el caso de la jubilación de un trabajador, cuando a su parecer, dichas normas aceptan la transacción en materia laboral.

17. En ese sentido, añade que los precedentes jurisprudenciales obligatorios vigentes antes de 1998, no pueden ser considerados para resolver casos actuales, *"La Corte Constitucional para el Periodo de Transición, ha manifestado que los fallos del anterior Tribunal Constitucional y las referencias doctrinarias del marco constitucional de la Constitución Política de 1998 han desaparecido; ante tal razonamiento, se puede concluir que los precedentes jurisprudenciales obligatorios vigentes antes de 1998, también -por obvias razones- no se pueden considerar para resolver los casos actuales".* Además, agrega que, *"El Acta de Finiquito y la Liquidación de Haberes no significaron renuncia de derechos, por el contrario, otorgaron seguridad jurídica a las partes (...) desconocer este hecho sería atentar contra la autoridad de la cual se hallan investidos los Inspectores del Trabajo"*.

b) Contestación de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia

18. Mediante escrito presentado el 03 de julio de 2017, la Sala presentó el correspondiente informe de descargo en el que manifiesta: el artículo 221 del Código de Trabajo, vigente al momento de la terminación de la relación laboral, no contemplaba la posibilidad de entregar a la trabajadora un fondo global sino únicamente una pensión jubilar mensual. Además, indica que la Constitución de 1979, aplicable al caso, no preveía el derecho de transacción en materia laboral y que la línea jurisprudencial de esa época estableció que la entrega de un solo monto por concepto de jubilación patronal vulneraba derechos. Agrega que en ese mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional para el periodo de transición en la sentencia 218-12-SEP-CC, caso 0201-11-EP.

19. En esa línea, indica, *"...las fuentes de derecho aplicables al caso que se juzga fueron aquellas que contemplaban como único método de satisfacción del derecho a la jubilación patronal el pago de una pensión jubilar mensual...Así las cosas, la adecuación de los hechos a la normativa vigente –a esa época- a través del método judicial de subsunción, resulta acertado y pertinente..."*. Por tanto, considera que la sentencia está debidamente motivada y no contraviene el derecho a la seguridad jurídica.

20. La Sala además sostiene que no es cierta la aseveración de que haya introducido argumentos no contemplados en el recurso de casación, sino que formó parte de la argumentación de la causal invocada, por lo cual dicho Tribunal, *"...verificó que a un marco fáctico (terminación de relación de labores 31.08.1996) se aplicó una normativa posterior; es decir, aquella que permitió la entrega de un fondo global, normativa que entró en vigencia recién a partir del año 2000"*.

21. Por último, sobre la alegación de la vulneración al derecho a la propiedad indica que el accionante se limita a enunciarla y que la obligación de satisfacer el derecho de jubilación por parte de los empleadores, bajo ningún concepto puede suponer

enriquecimiento ilícito o provocar el empobrecimiento del Estado. Se precisa que sí fue considerado el monto entregado en el acta de finiquito, imputando el valor recibido al monto liquidado a entregar.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

22. Esta Corte analizará la supuesta afectación al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y al derecho a la seguridad jurídica, por contener ambos una argumentación completa.

23. De la revisión de la demanda, se desprende que la entidad accionante también ha identificado como presuntamente vulnerados los derechos al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes y a la propiedad. No obstante, respecto a la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes, la entidad accionante se limita a invocarlo sin que existan argumentos completos, que expliquen y justifiquen un acto u omisión judicial que de forma directa pueda afectar los derechos constitucionales alegados y sobre los cuales la Corte pueda pronunciarse.[5] Ni siquiera mediante un esfuerzo razonable es posible identificar los fundamentos que sustenten la posible vulneración alegada.[6] Por esta razón, la Corte no entrará a analizar el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes.

24. Sobre el derecho a la propiedad, esta Corte observa que el argumento de la entidad accionante ataca el fondo de la sentencia impugnada, relativo al pago de las pensiones jubilares en favor de la ex trabajadora. Aquello no podría ser analizado dentro de la presente acción, pues supondría realizar un control de mérito, el cual solo procede en procesos que provienen de garantías jurisdiccionales.[7] Además, dicho argumento no relaciona de manera directa e inmediata la vulneración alegada con ninguna acción u omisión judicial. En virtud de lo expuesto, esta Corte no emitirá un pronunciamiento al respecto, dado que aquello desnaturalizaría la acción extraordinaria de protección, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC.

25. En atención a lo expuesto, en el caso concreto se busca determinar si la sentencia de casación vulnera, por acción u omisión judicial, los derechos reconocidos en los arts. 76.7.l y 82 de la CRE. Los cargos con los que principalmente se fundamenta las posibles vulneraciones son:

a) La sentencia de casación impugnada adolece de una motivación insuficiente y es incongruente;

[5] Al respecto, en la Sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 20, esta Corte señaló que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos: 1) una tesis o conclusión, 2) una base fáctica, y 3) una justificación jurídica.
[6] Ibíd., párr. 21.
[7] Corte Constitucional, Sentencia No. 176-14-EP/19, de fecha 16 de octubre de 2019, párrs. 52 y 53.

b) Los juzgadores accionados, conforme el derecho a la seguridad jurídica, no podían aplicar precedentes jurisprudenciales de triple reiteración anteriores a las constituciones de 1998 y 2008.

26. Por otro lado, la Sala alega que la sentencia impugnada está debidamente motivada y no contraviene el derecho a la seguridad jurídica, en razón de que se fundamentó en fuentes de derecho aplicables al caso juzgado y es acertada la adecuación de los hechos a la normativa vigente a esa época.

27. Con estos elementos de cargo y de descargo de la presente acción extraordinaria de protección, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos:

a) ¿La sentencia de casación vulnera la garantía de la motivación, al justificar de manera insuficiente la aceptación del recurso interpuesto por la actora en la causa laboral **y** contener respuestas incongruentes?

b) ¿La sentencia de casación vulnera el derecho a la seguridad jurídica, al aplicar precedentes jurisprudenciales de triple reiteración anteriores a las constituciones de 1998 y 2008?

Primer problema jurídico: ¿La sentencia de casación vulnera la garantía de la motivación, al justificar de manera insuficiente la aceptación del recurso de casación interpuesto por la actora en la causa laboral y contener una motivación incongruente?

28. En esta sección, la Corte sostendrá que la sentencia impugnada contiene una fundamentación jurídica suficiente y no es incongruente y, por ello, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

29. El artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE establece: *"Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos…"*.

30. La Corte Constitucional, a través de la sentencia No. 1158-17-EP/21, se ha referido a la garantía de la motivación, señalando que, *"… una argumentación jurídica cuenta con una estructura mínimamente completa cuando está compuesta por suficientes fundamentos fácticos (sobre los antecedentes de hecho y su prueba) y jurídicos (enuncia normas y principios jurídicos y explica la aplicación de estos a los antecedentes de hecho)"*.[8] Además, esta Corte ha advertido que, *"…hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro derecho…"*.[9] Ello precisamente ocurre en

[8] Corte Constitucional, sentencia No. 1158-17-EP/21, de fecha 20 de octubre de 2021, párr. 60.
[9] Ibíd., párr. 61.

la presente causa, en relación con la suficiencia de la fundamentación fáctica, la cual por tratarse de cuestiones de puro derecho, esta Corte no la analizará.

31. Esta Corte ha dicho que una argumentación jurídica es insuficiente cuando, *"la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa (...) pero (...) es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia*".[10]

32. La entidad accionante manifiesta que las razones expuestas en la sentencia impugnada son arbitrarias e insuficientes para justificar la decisión y que no existe una adecuación precisa de los hechos a la norma. La Sala señala que la decisión impugnada es completa y satisface la garantía de la motivación. Por ello, la Corte evaluará, en el ámbito constitucional, si la sentencia de casación impugnada cumple con los parámetros establecidos de una motivación jurídica suficiente.

33. La Corte evidencia que, en el considerando 2.4 de la sentencia impugnada, la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia enunció las normas del Código de Trabajo (arts. 221-vigente a la época de la terminación de la relación laboral- y 219), del contrato colectivo de trabajo (art. 103 sobre la reducción del tiempo requerido por la ley para acceder a la jubilación patronal de INECEL) y fallos de triple reiteración emitidos por la ex Corte Suprema de Justicia, aplicables al caso (Resolución de Triple Reiteración 0, Recopilación 1996 de 1 de Enero de 1996 y Segunda Sala de lo Laboral y Social, R.O. No. 941 de 8 de mayo de 1996). La Sala las analizó y relacionó concluyendo que, a la época de la terminación laboral, el ordenamiento vigente no preveía como opción para la o el ex trabajador, la entrega de un fondo global, sino únicamente el pago de la jubilación en forma mensual. Por tanto, esta Corte verifica que los juzgadores cumplen con la fundamentación jurídica suficiente.

34. En virtud de los fundamentos jurídicos analizados, la Sala concluye:

> *Por lo expuesto, queda claro, que si bien la contratación colectiva reduce el tiempo para acceder a la jubilación patronal, lo cual no contraviene el ordenamiento jurídico vigente, más bien representa un avance en la negociación colectiva que beneficia al trabajador. No obstante, en el caso concreto, la forma en que la empleadora aplica esta norma es errada, pues conforme hemos constatado, a través de la transcripción de la normativa vigente a esa época, a la fecha de terminación de la relación laboral, no existía la posibilidad de satisfacer este derecho por medio de la entrega de un fondo global por pensión jubilar, sino únicamente a través de la pensión jubilar mensual(...)fondo global que no se encontraba previsto en la legislación vigente a la época; es más, se encontraba vedado por la jurisprudencia obligatoria y vinculante.*

35. En el considerando 2.4, la Sala, con base en los hechos fijados por la sentencia de segundo nivel, advierte que la relación laboral terminó el 31 de agosto de 1996 y que el tiempo de servicios de la ex trabajadora fue de 20 años, 11 meses y 10 días. En este sentido, la sentencia impugnada explica la pertinencia de las normas analizadas para

[10] Ibíd., párr. 69.

responder al caso, por lo que esta Corte verifica que se cumple con el fundamento suficiente.

36. La entidad accionante, respecto a la incongruencia de la sentencia impugnada,[11] alegó que la Sala introduce una *"nueva argumentación"*, que, a su juicio, no fue presentada en el recurso de casación, esto es, que a la fecha de terminación de la relación laboral no existía la posibilidad legal de la entrega de un fondo global. Por ello, indica que los jueces debían limitarse al análisis de los fallos de triple reiteración invocados como infringidos.

37. De la revisión del recurso de casación, esta Corte constata que la recurrente no solo alegó la falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales obligatorios emitidos por la ex Corte Suprema de Justicia, sino que también determinó como infringidos los, *"arts. 4, 7, 219 (hoy art. 216), 257 (hoy art. 251) del Código del Trabajo; arts. 35 numeral 3, 4 y 6 de la Constitución de la República del Ecuador; y, art. 103 del tercer Contrato Colectivo Único de Trabajo (INECEL)"*. Por tanto, del recurso de casación presentado y de la sentencia de casación impugnada, se evidencia que la decisión de la Sala se circunscribió al análisis de los cargos alegados por la casacionista y además la misma cumple con el estándar de motivación suficiente y congruente.

38. En síntesis, se concluye que la decisión impugnada contiene una fundamentación jurídica suficiente, justifica la aceptación del recurso de casación y no es incongruente, por ello, no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, reconocido en el artículo 76.7.l de la Constitución.

Segundo problema jurídico: ¿La sentencia de casación vulnera el derecho a la seguridad jurídica, al aplicar fallos de triple reiteración anteriores a las constituciones de 1998 y 2008?

39. En esta sección, la Corte sostendrá que, en la sentencia impugnada, la Sala aplicó normas jurídicas previas, claras y públicas, vigentes a la época en la que terminó la relación laboral entre las partes y, por ello, no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

40. La Constitución en el artículo 82 establece que, *"El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"*.

41. Sobre este derecho, la Corte ha indicado que, *"...la seguridad jurídica es una garantía de certeza, confianza y estabilidad jurídica sobre la aplicación del ordenamiento*

[11] Esta Corte respecto a la incongruencia en la sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 85 ha establecido que**:** *"Una argumentación jurídica puede lucir suficiente, pero alguna de sus partes podría estar viciada por contener enunciados incomprensibles y, por tanto, la suficiencia motivacional podría ser solo aparente, pues las respuestas incongruentes a los problemas jurídicos del caso no sirven para fundamentar una decisión"*.

jurídico vigente por parte de las autoridades competentes".[12] En cuanto a su vulneración, esta Corte ha señalado:

> *La Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, al resolver sobre vulneraciones a este derecho en acciones extraordinarias de protección, no le corresponde pronunciarse respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de las normas infraconstitucionales, sino verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado una afectación de preceptos constitucionales*.[13]

42. En el caso concreto, la entidad accionante alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, porque, a su entender, la Sala interpretó erróneamente fallos de triple reiteración, que además serían inaplicables al caso, por ser anteriores a las constituciones de 2008 y 1998. Además, fundamenta la violación de este derecho en el acta de finiquito y la liquidación de haberes de la causa laboral, pues para la entidad accionante no significarían renuncia de derechos, sino seguridad jurídica para las partes.

43. En relación a que la Sala no debió aplicar fallos de triple reiteración emitidos por la justicia ordinaria con anterioridad de la entrada en vigencia de la Constitución de 2008, la entidad accionante se limita a señalarlo sin fundamento jurídico alguno, según lo expuesto en el párr. 17 de esta sentencia. Teniendo en cuenta además que, el simple hecho de que un fallo de triple reiteración sea anterior a la Constitución vigente no lo torna en inaplicable a un caso.

44. Por el contrario, este Organismo identifica que existen normas jurídicas previas, claras y públicas, vigentes a la época en la que terminó la relación laboral entre las partes, que la Sala aplicó al estimarlas pertinentes al caso, según lo expuesto en el párrafo 33 de esta sentencia, sin que la sola inconformidad con la interpretación legal realizada por la Sala, sea suficiente para declarar la violación de este derecho. Tampoco cuando dicha alegación se fundamenta en la controversia de origen, es decir, en el acta de finiquito y liquidación de haberes pagados.

45. Acorde con la jurisprudencia citada en el párrafo 41 de esta sentencia, a la Corte no le corresponde atender cuestiones de legalidad, sino examinar si la inobservancia del ordenamiento jurídico condujo a una vulneración de preceptos constitucionales. En tal virtud, la Corte Constitucional no encuentra vulneración al derecho a la seguridad jurídica.

46. En suma, no existen vulneraciones a los derechos del debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, por cuanto la sentencia de casación impugnada se encuentra suficientemente motivada cumpliendo con el estándar fijado por la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte. Así también, los jueces accionados aplicaron normativa previa, clara y publica. En este caso, la Ley de Casación, Código

[12] Corte Constitucional, Sentencia No. 2004-13-EP/19 de 10 de septiembre de 2019 y No. 719-12-EP/20 de 15 de enero de 2020.
[13] Corte Constitucional, Sentencia No. 2034-13-EP/19, de 18 de octubre de 2019.

del Trabajo, Contrato Colectivo de Trabajo y fallos de triple reiteración que consideraron pertinentes, por estar vigentes a la fecha de la terminación de la relación laboral.

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 planteada No. **890-17-EP**.

2. Ordenar la devolución del expediente al juzgado de origen.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.14 09:58:59 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

089017EP-428b8

Caso Nro. 0890-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 627-17-EP/22
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 06 de abril de 2022.

CASO No. 627-17-EP

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

SENTENCIA No. 627-17-EP/22

Tema: La Corte analiza los derechos al debido proceso en la garantía de defensa y a la seguridad jurídica y determina que el auto que inadmitió el recurso de casación presentado por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, dentro de un proceso contencioso tributario, no los vulneró.

I. Antecedentes procesales

1. El señor Paul Albrecht Bergman Bucheli, en su calidad de gerente general y representante legal de la compañía INTCOMEX DEL ECUADOR S.A. **("el accionante")** presentó una demanda de impugnación en contra de la Resolución No. SENAE-DGN-2014-0230-RE de 05 de junio de 2014, dictada por la directora nacional jurídica del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (**"SENAE"**), que negó el reclamo administrativo en contra de la rectificación de tributos No. DNI-DRI2-RECT-2014-0016 de 24 de febrero de 2014.[1] La cuantía fue fijada en USD 169.520,18.

2. El 05 de septiembre del 2016, la Sala Única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario con sede en el cantón Quito, dentro del juicio de impugnación tributaria No. 17506-2014-0071, determinó que operó la caducidad de la facultad verificadora de la administración aduanera, por lo que aceptó parcialmente[2]la demanda, dispuso modificar la resolución impugnada y dejó sin efecto las declaraciones aduaneras. Ante esta decisión, ambas partes interpusieron recursos de casación.

[1]El accionante señaló que las importaciones, declaraciones y los pagos de los impuestos al comercio exterior realizados por su representada, se realizaron con la normativa vigente a la fecha, es decir, la Ley Orgánica de Aduanas por lo que, la verificación debió efectuarse al tenor de lo dispuesto en el artículo 53 de la referida ley y contar con un plazo de 3 años. En tal virtud, el accionante impugnó la caducidad de la facultad verificadora del SENAE sobre las declaraciones aduaneras (LOA) y señaló que se aplicaron normas expedidas de forma posterior (COPCI).

[2] Específicamente determinó: **(i)** aceptar parcialmente la demanda planteada por el accionante; **(ii)** modificar la Resolución N°. SENAE-DGN-2014-0230-RE de 05 de junio de 2014 así como la rectificación de tributos No. DNI-DRI2-RECT-2014-0016 de 24 de febrero de 2014, dejando sin efecto las declaraciones aduaneras signadas con los números 1,2,3,4,5,6,7,8,12 y 13 del cuadro contenido en el ítem 3.3.1.4.5, por haber operado la caducidad de la facultad verificadora de la administración aduanera; **(iii)** aplicar el artículo 7 de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador, realizar el afianzamiento del proceso y disponer que se aplique como abono a la obligación tributaria relativa a las declaraciones aduaneras número 9, 10 y 11 cuyo cumplimiento corresponderá a la entidad financiera otorgante y al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

3. El 12 de enero de 2017, el conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia inadmitió a trámite los recursos planteados por las partes procesales por no contener la fundamentación requerida por la Ley.

4. El accionante solicitó recurso de aclaración y ampliación, mismo que fue negado mediante auto de 24 de febrero de 2017.

5. El 16 de marzo de 2017, el señor Gerardo Xavier Vallejo Choez, en calidad de procurador fiscal del director general del SENAE ("**la entidad accionante**"), presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de casación.

6. El 19 de junio de 2017, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción y por sorteo de 28 de junio de 2017, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Pamela Martínez de Salazar.

7. Posteriormente, por sorteo de 12 de noviembre de 2019, el conocimiento de la presente causa recayó en la jueza Karla Andrade Quevedo quien, en auto de 22 de febrero de 2022, avocó conocimiento del caso y solicitó informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

8. El 09 de marzo de 2022, el juez José Dionicio Suing Nagua en calidad de presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remitió informe de descargo.

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

III. Alegaciones de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la acción

10. La entidad accionante considera que se vulneraron los derechos a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en las garantías de defensa y motivación y el derecho a la seguridad jurídica (artículos 75, 76 numeral 7 literales a) y l) y 82 de la Constitución).

11. Manifiesta que el conjuez de la Sala se extralimitó en sus funciones al examinar sus fundamentos de fondo en el auto de inadmisión de casación y no en la sentencia, *"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*". Indica que

el conjuez también se extralimitó y determinó "*si el demandado contestó la demanda o no, es decir, revisa las piezas procesales y no la sentencia".*

12. Alega que el conjuez no motivó su auto conforme la Ley de Casación, y estableció su decisión en "*un artículo del Código Orgánico de la Función Judicial reformado en el COGEP Disposición Segunda numeral 4*". Señala que el conjuez no tomó en cuenta la fundamentación de la causal primera del artículo 3 empleada en su recurso y que en el auto impugnado, existe una escasa congruencia entre la parte expositiva, considerativa y dispositiva.

13. Finalmente, luego de citar el artículo 75 de la Constitución, afirma que la administración aduanera quedó en indefensión ya que no se dio paso al análisis del recurso de casación por la falta de motivación del auto que es muy general ya que no analiza los fundamentos que sustentaron el recurso.

3.2. Argumentos de la parte accionada

14. El 09 de marzo de 2022, el presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia remitió informe de descargo mediante Oficio No. 021-2022-JDSN-PSCT-CNJ.

15. En su informe señaló que la competencia del juzgador se sustenta en los artículos 200, 201 número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, y al dictar el auto de inadmisión se cumplió con lo previsto en el artículo 76 de la Constitución. Transcribió la ratio decidendi del auto para efectos de que sea considerado como informe motivado e indicó que "*el conjuez de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ha expuesto los fundamentos que sustenta su decisión, por lo que el auto de inadmisión de 12 de enero de 2017, las 15h31, presenta la motivación suficiente".*

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis constitucional

16. Previo a resolver los cargos planteados, esta Corte debe efectuar algunas precisiones: respecto al derecho a la tutela judicial efectiva esta Corte ya ha mencionado que por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma[3].

17. Si bien el derecho al debido proceso[4] es un componente importante de la tutela efectiva, por el detallado desarrollo jurídico establecido en el artículo 76 de la Constitución, cada

[3] Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 122.
[4] Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 124.

garantía del debido proceso podrá merecer un análisis autónomo sin que sea necesario, cuando fuere el caso, declarar al mismo tiempo la violación a la garantía analizada y a la tutela efectiva.[5] En tal virtud, esta Corte analizará el cargo respecto a la vulneración de la tutela judicial efectiva directamente a través del derecho al debido proceso en la garantía de defensa.

18. Por otra parte, de la demanda no se desprende un argumento claro[6] respecto de la vulneración al derecho a la motivación, por lo que, este Organismo no cuenta con elementos para pronunciarse al respecto.

19. Finalmente, este Organismo realizando un esfuerzo razonable evidencia que las alegaciones de la demanda (párrafo 11 y 12 *supra*) están dirigidas hacia la transgresión de las normas claras, previas y públicas que regulan el recurso de casación. Por lo que, este Organismo resolverá dichos cargos a través del derecho a la seguridad jurídica.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

20. El artículo 82 de la Constitución de la República establece que *"El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"*.

21. Del texto constitucional se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad[7].

22. En el presente caso, la entidad accionante alegó que el conjuez de Sala de la Corte Nacional resolvió aspectos de fondo en el auto de inadmisión, no observó debidamente la Ley de Casación y aplicó "*un artículo del Código Orgánico de la Función Judicial*

[5] Si en un caso se demuestra que no hay motivación y se argumentó como parte de la tutela efectiva, bastará con la declaración de la violación de la garantía de motivación sin que sea necesario analizar ni declarar la violación al derecho a la tutela judicial efectiva. Corte Constitucional, sentencia 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 123.

[6] De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia No 1967- 14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párrs. 17 y 18.

[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 2034-13-EP de 18 de octubre de 2019 y 1593-14-EP/20 de 29 de enero de 2020.

reformado en el COGEP Disposición Segunda numeral 4" que no era aplicable al caso concreto.

23. Analizado el auto impugnado, se encuentra que el conjuez de la Sala de la Corte Nacional fundó su decisión en las siguientes normas: **(i)** estableció su competencia para conocer los recursos a partir de los artículos 184 de la CRE, 200, 201 número 2 del Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 1, inciso tercero del artículo 8 de la Ley de Casación; **(ii)** hizo referencia al artículo 2 de la Ley de Casación para determinar la procedencia de los recursos; **(iii)** verificó que los recursos fueron presentados dentro del término legal de conformidad con el artículo 5 de la Ley de Casación; y **(iv)** estableció y describió la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por ser la invocada por el entonces recurrente.

24. En el análisis de admisibilidad el conjuez señaló que el recurrente no sustentó de manera adecuada los cargos propuestos ni estableció claramente el vicio para que sea comprendido por la Sala de Casación. El conjuez señaló que:

> "*es más se determina que en el numeral 2 de su escrito de casación en el que señala las normas derecho que estima infringidas o las solemnidades de procedimiento que se haya omitido y fundamentos en los cuales se sustenta de hecho y de derecho, establece como cargos "falta de aplicación" e "indebida aplicación"; mientras que en el numeral 3 en el que señala la determinación de la causal en que se funda el presente recurso establece en negritas "falta de aplicación o errónea interpretación"; y, finalmente en el numeral 4 que establece el fundamento en que se apoya el recurso, únicamente expone de manera inadecuada la "no aplicación" de la Disposición Derogatoria literal q del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones; la "indebida aplicación" del art. 53 de la LOA y la "no aplicación" del art. 145 del COPCI, estableciendo en consecuencia, las demás normas con los cargos propuestos como un mero enunciado".*

25. El conjuez determinó que el recurrente no particularizó una a una las normas que estimó infringidas por cada cargo propuesto, sino que realizó "*una síntesis entre transcripción de una parte de una sentencia recurrida y algunos razonamientos porque alega el cargo de falta de aplicación en indebida aplicación".* De modo que el conjuez estableció que la impugnación debe ser puntual, específica y debe confrontar el texto de la sentencia con los yerros que se le atribuye, en este caso, por el cargo de falta aplicación e indebida aplicación de la ley. Por lo que calificó como inadmisible el recurso presentado.

26. En consecuencia, esta Corte encuentra que el auto impugnado, para el análisis de admisibilidad, observa los artículos 2, 3 y 5 de la Ley de Casación y, a partir de ellos, determina el incumplimiento de los requisitos formales requeridos. Por lo que, el conjuez de la Sala de la Corte Nacional enmarcó su actuación dentro de su competencia durante la fase de admisión y en lo previsto por la ley, sin que se haya resuelto aspectos de fondo durante el análisis de admisibilidad del recurso.[8]

[8] Cabe destacar que esta Corte ha sido enfática en señalar que "*Corresponde al recurrente, ante la naturaleza excepcional, rígida y formal del recurso de casación, cumplir con los requisitos de admisión previstos en la Ley para poder acceder a la revisión material de la decisión impugnada por parte de las salas especializadas de la Corte Nacional de Justicia. Sin la superación de estos requisitos, dichas salas*

27. Por lo expuesto, no se evidencia una inobservancia del ordenamiento jurídico que acarree la omisión de preceptos constitucionales y el hecho de que el accionante este inconforme con la decisión no significa que se haya transgredido la seguridad jurídica[9].

Sobre el debido proceso en la garantía de defensa

28. El artículo 76 numeral 7 literal a) de la CRE prescribe que: *"Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento"*.

29. La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este. En aquel sentido, este supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchadas (en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas, e interponer recursos dentro de plazos o términos)[10].

30. La entidad accionante alegó que se vulneró este derecho en virtud de que la inadmisión impidió el análisis de fondo de su recurso de casación.

31. Como ya se manifestó en el problema jurídico anterior, la fundamentación del recurso es un requisito formal a ser examinado en la fase de admisibilidad de este. Por lo que, solo corresponderá realizar un análisis de fondo de aquellos recursos planteados en observancia de los presupuestos de admisibilidad que establece la ley, sin que por ello se vulnere el derecho a la defensa.[11]

32. Al respecto, esta Corte Constitucional, ya ha indicado que:

> "*Si bien al inadmitirse un recurso se impide la posibilidad de que una parte procesal de presentar los argumentos de los cuales se cree asistida, ello no viola en sí mismo el derecho a la defensa. Lo anterior, bajo la consideración de que el derecho a interponer recursos puede ser legítimamente regulado, como es el caso del recurso de casación, que constituye un recurso extraordinario de carácter estricto y formal. De forma tal que para la procedencia de un recurso de esta naturaleza, los casacionistas deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley así como también con las formalidades exigidas por las causales establecidas en el artículo 3 de la Ley de Casación*[12]."

33. En el caso bajo examen, el conjuez nacional determinó que no se cumplieron los requisitos formales establecidos en la Ley de Casación, razón por la cual se determinó

no están facultadas a sustanciar el recurso". Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 846-14-EP/19, párr. 35.

[9] Corte Constitucional. Sentencia 785-13-EP/19.

[10] Ver Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2198-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019 y sentencia No. 005-17-SCN-CC, caso No. 0017-15-CN.

[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1281-13-EP/19 de 19 de noviembre de 2019, párr. 34.

[12] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1864-13-EP/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 27.

su inadmisión, sin que se observen impedimentos arbitrarios para acceder a dicho recurso.

34. Finalmente, la Corte Constitucional recuerda al SENAE que el desacuerdo con una decisión emitida por un órgano jurisdiccional desnaturaliza el carácter excepcional de la acción extraordinaria de protección y no puede ser alegado a través de esta garantía jurisdiccional; razón por la cual no procede ser presentada si no existe una real vulneración a los derechos constitucionales de índole procesal de la institución, pues aquello constituye un abuso del derecho conforme al artículo 23 de la LOGJCC.

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 planteada.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgador de origen.

3. Notifíquese, publíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.11 14:40:50 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

062717EP-425a3

Caso Nro. 0627-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ASGB/jjdn

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 789-17-EP/22
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M., 06 de abril de 2022

CASO No. 789-17-EP

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

SENTENCIA No. 789-17-EP/22

Tema: Esta sentencia analiza el derecho a la tutela judicial efectiva, en consonancia con el principio constitucional de que "*no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*" reconocido en el artículo 169 de la Constitución de la República y acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada respecto del auto de inadmisión del recurso de casación emitido por Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

I. Antecedentes procesales

1. El 16 de agosto de 2016, Grecia Elizabeth Pita Sarcos presentó un recurso subjetivo en contra de la Contraloría General del Estado ("**CGE**") y la Procuraduría General del Estado, mediante el cual impugnó la Resolución No. 7687 de 08 de marzo de 2016, que le impuso una glosa por $1.170,00[1].

2. El 12 de enero de 2017, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, aceptó la demanda y dejó sin efecto el acto administrativo impugnado.

3. Inconforme con esta decisión, la CGE interpuso recurso de casación[2]. Mediante auto de fecha 06 de marzo de 2017, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala Especializada**") inadmitió el recurso interpuesto alegando que no cumplió con lo prescrito en los artículos 266, 267 y 268 del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**").

4. El 06 de abril de 2017, Alejandra Patricia Vivanco Carrión, directora de patrocinio, recaudación y coactivas de CGE ("**entidad accionante**") presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión de 06 de marzo de 2017.

[1] El proceso fue signado con el No. 09802-2016-00712. Mediante la resolución impugnada se declaró la responsabilidad civil solidaria de Grecia Elizabeth Pita Sarcos, debido a que no justificó la documentación de los años 2008 y 2009 por concepto de viáticos, subsistencias, alimentación y movilización a la ciudad de Quito, egresos que no contaron con respaldos que evidencien su legalidad, veracidad y conformidad legal.
[2] La Sala de la Corte Nacional signó el proceso con el No. 17741-2017-0163.

5. El 01 de agosto de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción presentada y su conocimiento correspondió -por sorteo efectuado el 16 de agosto de 2017- al entonces juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

6. Una vez posesionada la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, le correspondió el conocimiento del presente caso. Por lo que, en providencia de 16 de febrero de 2022, avocó conocimiento de la causa y solicitó el correspondiente informe de descargo a la autoridad judicial accionada.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

3.1. Pretensión y fundamentos de la acción

8. La entidad accionante alega que se vulneraron sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación y al derecho a la seguridad jurídica, prescritos en los artículos 75, 76 numeral 7 literal l) y 82 de la constitución.

9. Sobre la presunta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, la entidad accionante transcribe la norma constitucional, cita sentencias de este Organismo y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos **("Corte IDH**"), para luego afirmar que este derecho ha sido vulnerado pues la Sala Especializada:

> *[…] inadmite el recurso de casación con el único razonamiento de que no se ha indicado la sentencia recurrida, para el efecto señores jueces deben considerar que la individualización de la sentencia impugnada fue determinada en los epígrafes 1 y 5 del recurso interpuesto por el recurrente cuando señala con claridad que el acto impugnado pertenece al juicio signado con el número 0982-2016-00712 y de igual manera señores jueces en el epígrafe 5 denominado "síntesis del fallo" se hace una citación textual de la parte motiva* (sic) *y resolutiva de la sentencia casada*. [Por lo que el conjuez de la Sala Especializada] *no se pronunció respecto del fondo del asunto y las pretensiones de la controversia, no se refirió a hecho alguno y se limitó a inadmitir el recurso interpuesto por la Contraloría*. […] *Vulnerándose de igual forma el principio prescrito en el artículo 169 de la CRE respecto a que no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*.

10. Respecto al debido proceso en la garantía de motivación, afirma que el auto impugnado "*no es razonable por cuanto en el auto se aplica de forma arbitraria la normativa legal*

existente al caso en particular, y decide inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Contraloría, consideración a la cual llega sin ningún tipo de elemento valorativo, es decir el requisito para que exista motivación en referencia a la razonabilidad, no se evidencia en virtud que el juez incorpora el criterio falta de ´indicación´ y ni siquiera menciona a través de criterios jurídicos sólidos la norma legal desatendida".

11. Concluye por tanto, que la decisión impugnada "*carece de razonabilidad en virtud de que no se ciñe a las reglas de la lógica pues en el recurso se determina en dos epígrafes, cual es la sentencia recurrida, por lo que mediante un ejercicio de comparación el juez podía de forma clara cotejar el fallo que se casa, de esta forma se evidencia que no se explica la pertenencia en la aplicación de la norma pues no se realiza el proceso de subsunción entre la norma y el argumento sino que se aplica la norma de forma arbitraria lo que deviene en falta de motivación*".

12. Finalmente, respecto al derecho a la seguridad jurídica, la CGE es enfática en mencionar que "*solicitó se aplique la interrupción de la caducidad prevista en el artículo 17 del Reglamento Sustitutivo de Responsabilidades y declarar que el actuar del ente de control, está revestido de legalidad; por cuanto el artículo 71 de la Ley de Contraloría General del Estado, en su parte pertinente preveía: ´...La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en cinco años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos...´*; situación que no fue conocida por las autoridades de instancia.

3.2. Fundamentos de la Sala Especializada

13. Esta Corte deja constancia que, pese a que la autoridad jurisdiccional fue legalmente notificada[3] con el auto de fecha 16 de febrero de 2022, no presentó el informe de descargo solicitado.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis Constitucional

14. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estos dirigen sobre la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental. De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia No 1967- 14-EP/20, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría

[3] Foja 32 del expediente constitucional: razón de notificación de auto con fecha 17 de febrero de 2022.

ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica)[4].

15. En este caso, pese a que se alega vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, se identifica que la entidad accionante se limita determinar su disconformidad con la forma en la que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, en la sentencia de instancia, habría aplicado una norma de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. No obstante, no especifica la manera en la que este derecho se ha visto vulnerado en la decisión impugnada a través de la demanda de acción extraordinaria de protección. Así, en razón de lo expuesto, este Organismo -a pesar de haber realizado un esfuerzo razonable para identificar una posible vulneración de este derecho- no cuenta con elementos para pronunciarse sobre el mismo; por lo que analizará la causa a través de los derechos a la tutela judicial efectiva y debido proceso en la garantía de motivación.

4.1. Sobre el derecho a la tutela judicial efectiva.

16. El derecho a la tutela judicial efectiva se encuentra prescrito en el artículo 75 de la Constitución de la República, mismo que prescribe:

> *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.*

17. Este Organismo Constitucional ha determinado respecto a este derecho que:

> *[...] la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: **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*[5].

18. En el presente caso la entidad accionante refiere que el conjuez de la Sala Especializada:

> *[...] inadmite el recurso de casación con el único razonamiento de que no se ha indicado la sentencia recurrida, para el efecto señores jueces deben considerar que la individualización de la sentencia impugnada fue determinada en los epígrafes 1 y 5 del recurso interpuesto por el recurrente cuando señala con claridad que el acto impugnado pertenece al juicio signado con el número 0982-2016-00712 y de igual manera señores jueces en el epígrafe 5 denominado "síntesis del fallo" se hace una citación textual de la parte motiva y resolutiva de la sentencia casada.*

19. Por lo que, esta Corte encuentra que la presunta vulneración hace referencia al primer elemento que compone a la tutela judicial efectiva; es decir, al derecho al acceso a la

[4] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No 1967- 14-EP/20, párr. 18.
[5] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP/21, párr. 110.

administración de justicia que se concreta en el *"derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión"* y que se ve vulnerado cuando *"existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia, tales como barreras económicas (tasas desproporcionadas), burocráticas (exigencia de requisitos no establecidos en la ley o requisitos legales innecesarios), legales (requisitos normativos excesivos para ejercer la acción o plantear el recurso), geográficas (lejanía que impide el acceso) o culturales (desconocimiento de las particularidades de las personas que dificultan el acceso, como el idioma o la comprensión del proceso)*[6]*"*.

20. Entonces, para verificar si existe vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en relación al acceso a la administración justicia, corresponde establecer si la equivocación en la determinación del día de emisión de la sentencia impugnada contenida en el escrito del recurso de casación, impide el cumplimiento de requisitos de admisión, o si aquello generó barreras u obstáculos por parte de la autoridad judicial que contraría el principio constitucional de que "*no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*"[7].

21. De la revisión del auto impugnado se observa que el conjuez de la Sala Especializada funda la inadmisión del recurso de casación interpuesto, por no cumplir con los requisitos previstos en los artículos 266, 267 y 268 del COGEP, específicamente con base en que, "[…] *al revisar el recurso de casación se establece que la recurrente manifiesta ¨en relación a su sentencia de dictada el 13 de enero a las 16h47 encontrándome dentro del término que prevé el artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos […] interpongo recurso de casación¨. Por lo cual el recurso no se encuentra acorde a lo establecido en el numeral 1 del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos, ya que revisada la sentencia se encuentra que* ***esta ha sido expedida el 12 de enero de 2017, a las 16h47****; más no el 13 de enero de 2017 a las 16h47, como aparece en el recurso de casación*" (énfasis en el original).

22. Verificado el escrito de recurso de casación interpuesto por la entidad accionante (fojas 168 a 174) se puede encontrar que, en efecto, la CGE identifica como decisión judicial impugnada la sentencia de 13 de enero de 2017, a las 16h47. No obstante, también se constata que en el mismo documento la CGE señala el número del proceso y detalla las partes procesales del mismo; por lo que, pese al *lapsus calami* en que incurre la entidad accionante, la Sala Especializada contaba con elementos suficientes para determinar cuál era la sentencia impugnada, como en efecto lo hizo y quedó evidenciado del extracto antes citado.

23. Así las cosas, la inadmisión del recurso de casación por parte del conjuez de la Sala Especializada, en razón de una equivocación del día de emisión de la sentencia impugnada, es en extremo formalista y supuso una barrera y una traba irrazonable para la entidad accionante, pues el conjuez contaba con la información suficiente y necesaria

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 889-20-JP/21, párrafo 112-113.
[7] Artículo 169 de la Constitución.
Al respecto ver: Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 159-16-EP/21, párr. 31.

para identificar la sentencia y analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, como determina la ley. Además, incluso si aquello no habría sido posible, tenía la posibilidad de solicitar al entonces recurrente la aclaración el recurso interpuesto. De tal manera que devino en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en el componente del derecho al acceso a la administración de justicia y al sacrificar "*la justicia por la sola omisión de formalidades*"[8].

24. Cabe mencionar que esta Corte ya ha señalado que cuando una persona o sujeto procesal, en el ejercicio de su derecho al acceso a la justicia, haga uso de manera legítima de un mecanismo expresamente reconocido en el ordenamiento jurídico, las autoridades jurisdiccionales, por mandato constitucional, se encuentran en la obligación de precautelar dicho acceso de forma efectiva. Por tanto, deberán aplicar e interpretar las normas en el sentido que más favorezca la efectiva vigencia de los derechos constitucionales y la realización de la justicia, buscando subsanar la mera omisión de formalidades y, de ese modo, evitar incurrir en actuaciones extremadamente formalistas que dificulten o impidan el ejercicio material de los derechos constitucionales.[9]

4.2. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

25. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución prescribe que *"[n]o habrá motivación si en la resolución no se enuncian los normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho*".

26. Según la sentencia N.° 1158-17-EP/21, que sistematiza la jurisprudencia reciente de esta Corte sobre la referida garantía[10], una decisión del poder público debe contener una motivación suficiente tanto en la fundamentación normativa como en la fundamentación fáctica:

> *[…] la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso […] la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso*.

27. La entidad accionante refiere que el auto impugnado vulnera esta garantía debido a que "*no se ciñe a las reglas de la lógica pues en el recurso se determina en dos epígrafes, cual es la sentencia recurrida, por lo que mediante un ejercicio de comparación el juez*

[8] En relación al principio de no sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades, en la sentencia 2355-16-EP/21, Corte estableció un criterio similar, específicamente a que resulta un formalismo desproporcionado el concluir que un recurso no ha sido presentado, o en este caso debe ser inadmitido, sobre la única base de un error involuntario del recurrente, más aún, cuando era inequívoco cuáles eran el proceso y la sentencia aludida. Asimismo, puede considerarse la sentencia 2777-16-EP/21 en la cual la Corte Constitucional señaló que el error en la fecha de la sentencia, o del número de proceso, no es razón suficiente para negar un recurso de casación o calificarlo como inexistente, si es que, de los demás argumentos, se puede identificar claramente cuál es la sentencia recurrida.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 159-16-EP/21, párr. 38. También véase sentencias: 3373-17-EP/21, 839-17-EP/21 o 1077-17-EP/21.

[10] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 54.

podía de forma clara cotejar el fallo que se casa". Además, que "*no es razonable por cuanto en el auto se aplica de forma arbitraria la normativa legal existente al caso en particular, y decide inadmitir el recurso de casación interpuesto por la Contraloría, consideración a la cual llega sin ningún tipo de elemento valorativo* […]*"*. Por lo que se evidencia que la entidad accionante cuestiona la suficiencia de la motivación del auto recurrido en lo relativo a su fundamentación normativa[11].

28. De la revisión de la decisión impugnada se observa que el conjuez de la Sala Especializada inicia el análisis del recurso interpuesto desde el acápite tercero. Aquí especifica que "*el recurso no se encuentra acorde a lo establecido en el numeral 1 del artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos, ya que revisada la sentencia se encuentra que esta ha sido expedida el 12 de enero de 2017, a las 16h47; más no* (sic) *el 13 de enero de 2017 a las 16h47, como aparece en el recurso de casación […]"*. Posteriormente manifiesta que, "*el requisito de indicación de la sentencia recurrida es obligatorio y debe contener claramente el recurso de casación, el cual es inminentemente técnico, con gran vigor formal, exigiendo el Código Orgánico General de Procesos […] los requisitos de procedibilidad del contemplados en los Arts. 266, 267 y 268"*.

29. De esta manera, el conjuez de la Sala Especializada concluye que "*quien conoce el recurso de casación no puede corregir errores del recurrente ni suplir el desconocimiento o deficiencias de este […]*". Por lo que, ante la falta de determinación de la sentencia recurrida inadmitió el recurso de casación.

30. En virtud de todo lo anterior, se verifica que el conjuez nacional se pronunció sobre el cumplimiento de requisitos en la fase de admisibilidad, y en lo que respecta al requisito previsto en el numeral 1 del artículo 267 del COGEP, concluyó que este no se había cumplido, debido a que dentro del recurso de casación no se detalla con exactitud la sentencia impugnada. Por lo que, a diferencia de lo alegado por la entidad accionante, este Organismo Constitucional encuentra que en el auto impugnado el conjuez de la Sala Especializada enunció las normas que estimó aplicables al caso concreto y que fundamentaron su decisión -artículos 266, 267 numeral 1 y 268 del COGEP- y explicó la pertinencia de estas normas frente al recurso de casación interpuesto por la recurrente.

31. En consecuencia, se descartan las alegadas vulneraciones del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

32. Finalmente, es preciso recordar que en la fase de admisibilidad no corresponde que la autoridad judicial analice el fondo de las alegaciones, sino que su análisis y decisión debe versar exclusivamente sobre el cumplimiento de los requisitos para que se siga sustanciado el recurso[12], como en efecto se lo hizo en este caso más allá de la corrección o incorrección de los argumentos.

[11] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 590-17-EP/22, párr. 21.
[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2780-17-EP/21, párrafo 27.

V. Decisión

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

1. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección.

2. Declarar la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución de la República, en concordancia con el principio constitucional de que "*no se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades*" reconocido en el artículo 169 ibídem.

3. Como medidas de reparación se dispone:

i. Dejar sin efecto el auto dictado el 06 de marzo de 2017, por el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del recurso de casación No. 17741-2017-0163;

ii. Disponer que, por sorteo, otro conjuez o conjueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, conozca el recurso interpuesto para que se pronuncie sobre su admisibilidad y emita la resolución que corresponda.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.11 14:43:08 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

078917EP-4259d

Caso Nro. 0789-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ASGB/mmm

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 700-17-EP/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 06 de abril de 2022.

CASO No. 700-17-EP

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

SENTENCIA No. 700-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional analiza si un auto de admisión de un recurso de casación y la sentencia de casación dictadas en el marco de un proceso laboral, vulneraron los derechos al debido proceso en las garantías de defensa y motivación, y a la seguridad jurídica. La Corte desestima la acción al no encontrar que se configure una vulneración a los derechos mencionados.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 19 de abril de 2016, Janneth Alexandra Castillo García presentó una acción de despido ineficaz contra Ana Patricia Touma Bastidas, en calidad de gerente general de la empresa Metrogames Cia. Ltda.; Diego Oswaldo Echeverría Pinto, en calidad de gerente comercial de la empresa Metrogames Cia. Ltda.; y Daniel Ponce Mejía, por ejercer funciones de dirección en la compañía[1]. El proceso fue signado con el No. 17371-2016-02985.

2. Mediante sentencia de 2 de mayo de 2016, la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del cantón Quito aceptó la demanda presentada, declaró el despido ineficaz y dispuso que Metrogames Cia. Ltda. pague a la actora la cantidad de USD 7.625,00 correspondientes a **(i)** indemnización equivalente al valor de un año de la remuneración mensual que venía percibiendo; **(ii)** indemnización por despido intempestivo; **(iii)** bonificación por desahucio; y **(iv)** el 5% de la suma total por concepto de honorarios de la defensa de la actora. Respecto de esta decisión, Metrogames Cia. Ltda. presentó recurso de apelación[2].

3. La Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en sentencia de mayoría de 23 de junio de 2016, resolvió aceptar el recurso de apelación

[1] La actora argumentó que fue despedida de Metrogames Cia. Ltda. el 22 de marzo de 2016 tras haber notificado a su empleador que estaba embarazada.
[2] En auto de 11 de mayo de 2016, la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del cantón Quito concedió el recurso de apelación con efecto devolutivo para continuar con la ejecución de la sentencia, y liquidó los valores que se encontraban pendientes de pago, ordenando que la empresa demandada pague a la actora USD 8.006,25 (correspondiente a la suma de USD 7.625,00 y USD 381,25 por concepto de honorarios de la defensa de la actora). El 31 de mayo de 2016, la judicatura puso en conocimiento de la actora la consignación hecha por Metrogames Cia. Ltda. el 12 de mayo de 2016 por USD 8.006,25 (a fs. 121, 122 y 123 del expediente judicial de primera instancia).

deducido por la empresa demandada, revocando la sentencia subida en grado, y declarando sin lugar la demanda. La judicatura razonó que la causa de la terminación de la relación laboral de la actora fue el cumplimiento del contrato a plazo fijo de un año, no su estado de embarazo, por lo que no operó el despido alegado, sino el desahucio del contrato a plazo fijo. Frente a esta decisión, la actora interpuso recurso extraordinario de casación. En casación, el proceso fue signado con el No. 17731-2016-1666.

4. En auto de 7 de septiembre de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia ("**Sala de la Corte Nacional**") admitió a trámite el recurso propuesto. El 23 de enero de 2017, la Sala de la Corte Nacional casó la sentencia subida en grado y dictó sentencia de mérito en la que se confirmó parcialmente el fallo de primer nivel[3]. Metrogames Cia. Ltda. presentó recurso de aclaración, el cual fue resuelto en auto de 15 de febrero de 2017[4].

5. El 17 de marzo de 2017, Daniel Ponce Mejía, en calidad de gerente general de Metrogames Cia. Ltda. ("**empresa accionante**"), presentó acción extraordinaria de protección contra la sentencia de 23 de enero de 2017 y el auto de 15 de febrero de 2017, la misma que fue admitida a trámite el 4 de mayo de 2017. El 20 de diciembre de 2017, el ex juez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán avocó conocimiento de la causa y solicitó que la Sala de la Corte Nacional remita su informe motivado. La Sala de la Corte Nacional envió su informe motivado mediante Oficio No. 002-2018-DPAS-CNJ de 3 de enero de 2018.

6. El 12 de noviembre de 2019, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante providencia de 10 de febrero de 2022 y solicitó informe motivado a la Sala de la Corte Nacional, la cual envió su informe motivado mediante Oficio No. 005-2022-KMS-SEL-CNJ de 14 de febrero de 2022.

2. Competencia

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

[3] La Sala de la Corte Nacional reformó parcialmente la sentencia de 2 de mayo de 2016 de la Unidad Judicial Primera Especializada de Trabajo del cantón Quito desechando la demanda en contra de Diego Oswaldo Echeverría Pinto y Daniel Ponce Mejía, toda vez que en el proceso no se demostró que estas personas hubieren tenido alguna intervención y responsabilidad en los hechos que constituyen el motivo de la terminación de la relación laboral, ni la solidaridad invocada.

[4] En auto de 15 de febrero de 2017, la Sala de la Corte Nacional corrigió un lapsus en la sentencia de 23 de enero de 2017, pues en su parte resolutiva se refiere a la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha el 7 de septiembre de 2016, cuando en la parte expositiva de la sentencia de casación se identifica al 23 de junio de 2016 como la fecha del fallo de segunda instancia.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. La empresa accionante alega la vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías de defensa y motivación, así como del derecho a la seguridad jurídica, previstos en los artículos 76, numeral 7, literales a) y l); y 82 de la Constitución, respectivamente.

9. Con respecto al derecho a la seguridad jurídica, la empresa accionante argumenta que el recurso de casación fue presentado el 30 de junio de 2016 y fue fundamentado con base en la Ley de Casación, que había sido derogada por la disposición derogatoria primera del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**"), y enfatiza que tal disposición es clara respecto a que son aplicables las normas vigentes al momento del inicio de cada proceso. En tal sentido, la demanda explica que toda vez que el recurso extraordinario de casación ataca a una sentencia ejecutoriada y no al proceso como tal, la fundamentación del recurso correspondía de conformidad con las normas del COGEP.

10. Sobre el mismo derecho, la empresa accionante señala que fue condenada al pago de una indemnización pese a haber actuado en cumplimiento de la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar ("**Ley de Justicia Laboral**") y del Acuerdo Ministerial No. 088. Al respecto, la accionante expone que:

> [e]*xiste en el presente caso una clara violación a la seguridad jurídica, pues la decisión de la Corte Nacional de Justicia quebrantó todo tipo de certeza que podía existir respecto a la revocatoria de la sentencia del juez de primera instancia*. […] [S]*i en primera instancia el silogismo del Juez fue que dado que el desahucio no se efectuó siguiendo el procedimiento que existía antes de la Ley de Justicia Laboral, entonces no existió tal desahucio, constituyéndose en un despido intempestivo*. *Contrario sensu, la lógica impone que si se consideraba que el procedimiento fue el correcto, entonces no cabía indemnización por despido*. *Asi* [sic]*, si la Corte Nacional sostuvo que el procedimiento de desahucio fue aplicado correctamente, entonces no existió tal despido intempestivo y por tanto la señora Castillo no tenía derecho a indemnización alguna*. *Claramente la argumentación de la Corte Nacional es ajena a la lógica jurídica pues ratificó la decisión de primer nivel*.

11. Como último cargo sobre el derecho a la seguridad jurídica, la empresa accionante manifiesta que en la sentencia impugnada existe una incongruencia en cuanto a la aplicación de la ley en el tiempo, pues ha aplicado normas derogadas y otras que se encuentran vigentes. Al respecto, precisa que antes de la Ley de Justicia Laboral no existía la figura del despido ineficaz aplicable al despido de las mujeres embarazadas, ni el procedimiento especial para su resolución. Por tanto, a decir de Metrogames, cuando la Sala de la Corte Nacional analizó el tercer cargo de la causal primera, se basó en el artículo 154 del Código del Trabajo antes de la reforma de la Ley de Justicia Laboral y, en consecuencia, no podía disponer el pago de la indemnización por despido

ineficaz, pues lo que correspondía era la aplicación de las normas previas, ya que, en ese momento, no existía tal figura.

12. Sobre el derecho a la defensa, la empresa accionante explica que no pudo ejercer su derecho de contradicción con respecto a la aplicación o no del artículo 154 del Código del Trabajo, pues "(…) *del recurso de casación planteado por la señora Castillo, no consta que haya sostenido bajo ninguna causal del artículo 3 de la Ley de Casación la falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación del artículo 154 del Código del Trabajo vigente, ni de aquél que estuvo vigente hasta antes de la expedición de la Ley de Justicia Laboral*". Y añade que al no haber sido una alegación de la actora, no fue objeto de la contestación al recurso de casación.

13. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, la empresa accionante señala que en diversas secciones del recurso de casación planteado se sostiene que el yerro de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha fue la falta de aplicación del artículo 153 del Código del Trabajo, pero en otras secciones sostiene que hubo una errónea interpretación de tal norma. De conformidad con la empresa accionante, al no existir claridad para determinar si el cargo imputado era la falta de aplicación o errónea interpretación, "(…) *estaba en obligación de no admitir el recurso o en su defecto, de rechazar el cargo* (…)".

14. Finalmente, sobre el mismo derecho, la empresa accionante sostiene que la Sala de la Corte Nacional basó su decisión en la aplicación de una norma que no fue expresamente invocada en el recurso de casación. Por tanto, "(…) (l)*a utilización del artículo 154 del Código del Trabajo* (…) *conllevó la violación al derecho a una sentencia motivada y congruente con los pronunciamientos de las partes*".

15. Como pretensión, la empresa accionante solicita que se deje sin efecto la sentencia de 23 de enero de 2017 y el auto de 15 de febrero de 2017, y que se disponga la reparación integral de los derechos constitucionales vulnerados.

3.2. Posición de la autoridad judicial accionada

16. El 3 de enero de 2018, la entonces jueza nacional Paulina Aguirre presentó el informe motivado requerido por el juez sustanciador en auto de 20 de diciembre de 2017, y solicitó que se tenga en cuenta como informe a los fundamentos y motivación esgrimidos en la sentencia de 23 de enero de 2017.

17. El 14 de febrero de 2022, la jueza nacional Katerine Muñoz remitió el informe motivado solicitado por la jueza sustanciadora en auto de 10 de febrero de 2022. La jueza detalla las secciones de la sentencia de 23 de enero de 2017 y el análisis realizado respecto de los problemas jurídicos planteados en torno a las causales quinta y primera del artículo 6 de la Ley de Casación, ante lo cual concluye que se han expuesto los fundamentos que la judicatura tuvo para dictar la resolución respectiva.

4. Análisis constitucional

18. La Corte Constitucional ha señalado que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, en lo principal, de los cargos formulados por la parte accionante. De conformidad con lo expuesto en los párrafos 9 y 13 *ut supra*, se observa que la empresa accionante plantea cargos respecto del auto de 7 septiembre de 2016 que admitió a trámite el recurso de casación. Si bien no se trata de un acto expresamente impugnado en la demanda, esta Corte encuentra que los cargos en cuestión están dirigidos a impugnarlo toda vez que se refieren a la fundamentación del recurso de casación y su posterior admisión. En el mismo sentido, si bien la empresa accionante determina como acto impugnado al auto de aclaración de 15 de febrero de 2017, de la demanda no se desprenden argumentos respecto del mismo, por lo que no será analizado.

19. Por otro lado, se encuentra que el argumento identificado en el párrafo 10 *ut supra* se basa principalmente en la lógica detrás del análisis de la Sala de la Corte Nacional, por lo que será respondido en el marco del análisis de la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

20. En consecuencia, se analizará **(i)** la presunta vulneración de la garantía de defensa respecto de la sentencia de 23 de enero de 2017, en atención al párrafo 12 *ut supra*; **(ii)** la presunta vulneración de la garantía de motivación respecto del auto de admisión del recurso de casación de 7 de septiembre de 2016 y de la sentencia de 23 de enero de 2017, en atención a los párrafos 10, 13 y 14 *ut supra*; y, **(iii)** la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica respecto del auto de admisión del recurso de casación de 7 de septiembre de 2016 y de la sentencia de 23 de enero de 2017, en atención a los párrafos 9 y 11 *ut supra*.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de defensa

21. El artículo 76 numeral 7 literal a) de la Constitución reconoce que "*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: 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*".

22. De conformidad con lo expuesto en el párrafo 12 *ut supra*, la empresa accionante argumenta que en el recurso de casación presentado no consta la fundamentación de la falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación del artículo 154 del Código del Trabajo ni de la normativa que estuvo vigente hasta antes de la expedición de la Ley de Justicia Laboral; y que, por lo tanto, no pudo ejercer su derecho a la defensa cuando la judicatura basó su decisión en el artículo 154 del Código del Trabajo.

23. La Corte observa que el recurso de casación presentado por Janneth Alexandra Castillo García se basó, entre otros fundamentos, en la falta de aplicación de los artículos 153[5] y 195, numeral 1[6] del Código del Trabajo y de los convenios 103 y 183 de la OIT[7]. Paralelamente, se encuentra que en la sección 5.2.4., con respecto al tercer cargo la sentencia de casación de la Sala de la Corte Nacional se refiere al artículo 154[8] del Código del Trabajo para complementar el análisis realizado sobre el cargo de la infracción de las normas 153 y 195, numeral 1 del Código del Trabajo, de la siguiente manera:

> *El artículo 153 del Código del Trabajo dispone que no se podrá dar por terminado el contrato de trabajo a causa del embarazo de la mujer trabajadora y el empleador no podrá reemplazarla definitivamente; y, el artículo 154, inciso tercero de ese Código, establece que salvo los casos determinados en el artículo 172 ibídem, la mujer embarazada no podrá ser objeto de despido intempestivo ni de desahucio, (este último actualmente suprimido) desde la fecha en que se inicie el embarazo, particular que justificará con la presentación del certificado médico otorgado por un profesional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y a falta de éste, por otro facultativo.- En el presente caso, la sentencia de segunda instancia si bien en el numeral 4.3 del considerando Cuarto se refiere a la prohibición de despido de la mujer embarazada y cita el Convenio de la OIT No. 183, expresa que en este caso no está en discusión la causa de la terminación de la relación laboral que es el cumplimiento del plazo del contrato fijo a un año y no su estado de embarazo, situación que conocía la accionante conforme lo convenido en el contrato. Con este criterio los Juzgadores no consideran que,* ***de acuerdo con el artículo 154 inciso tercero del Código del Trabajo, la única forma que la ley admite para dar por terminado el contrato de trabajo de una mujer embarazada es por alguna de las causales de visto bueno previstas en el artículo 172 de ese Código, estando prohibido el desahucio, cuando aún este existía,***

[5] Art. 153.- Protección a la mujer embarazada.- No se podrá dar por terminado el contrato de trabajo por causa del embarazo de la mujer trabajadora y el empleador no podrá reemplazarla definitivamente dentro del período de doce semanas que fija el artículo anterior. Durante este lapso la mujer tendrá derecho a percibir la remuneración completa, salvo el caso de lo dispuesto en la Ley de Seguridad Social, siempre que cubra en forma igual o superior los amparos previstos en este Código. La o el juzgador dispondrá el reintegro inmediato al trabajo de la mujer despedida en estado de embarazo o en periodo de lactancia. Código del Trabajo, publicado en el RO 506 de 22 de mayo de 2016.

[6] Art. 195.1.- Prohibición de despido y declaratoria de ineficaz.- Se considerará ineficaz el despido intempestivo de personas trabajadoras en estado de embarazo o asociado a su condición de gestación o maternidad, en razón del principio de inamovilidad que les ampara (…). Código del Trabajo, publicado en el RO 506 de 22 de mayo de 2016.

[7] A fs. 11 del expediente judicial de casación.

[8] Art. 154.- Incapacidad para trabajar por enfermedad debido al embarazo o al parto.- En caso de que una mujer permanezca ausente de su trabajo hasta por un año a consecuencia de enfermedad que, según el certificado médico, se origine en el embarazo o en el parto, y la incapacite para trabajar, no podrá darse por terminado el contrato de trabajo por esa causa. No se pagará la remuneración por el tiempo que exceda de las doce semanas fijadas en el artículo precedente, sin perjuicio de que por contratos colectivos de trabajo se señale un período mayor. Lo dispuesto en el inciso anterior no comprende a las excepciones puntualizadas en el artículo 14 de este Código. Salvo en los casos determinados en el artículo 172 de este Código, la mujer embarazada no podrá ser objeto de despido intempestivo, desde la fecha que se inicie el embarazo, particular que justificará con la presentación del certificado médico otorgado por un profesional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y a falta de éste, por otro facultativo. Código del Trabajo, publicado en el RO 506 de 22 de mayo de 2016.

> ***desahucio que únicamente procedía precisamente en los contratos a plazo fijo o el despido de la mujer en estado de gestación o período de lactancia*** (énfasis añadido).

24. En consecuencia, se observa que el análisis del artículo 154 del Código del Trabajo realizado por la Sala de la Corte Nacional complementa la argumentación del tercer cargo sobre la infracción de las disposiciones de los artículos 153 y 195.1 del Código del Trabajo, y de los Convenios 103 y 183 de la OIT. La consideración de normas complementarias que no han sido expresamente alegadas en el recurso no implica *per se* que la Sala de la Corte Nacional haya verificado una nueva causal de casación, o que se trate de una casación de oficio, sino que está justificando su decisión.

25. La Corte Constitucional ha señalado que para verificar la violación del derecho a la defensa, se debe determinar si la parte accionante fue dejada en indefensión como sujeto procesal. Esto es, que se le haya impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; o, que pese a haber comparecido, no haya contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc[9].

26. Por lo tanto, esta Corte no verifica que la referencia al artículo 154 del Código del Trabajo, efectuada por los jueces nacionales, para casar la sentencia impugnada, haya vulnerado el derecho a la defensa de la empresa accionante.

Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

27. El artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución reconoce a la garantía de motivación de la siguiente forma: *"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"*.

28. La Corte Constitucional ha señalado que el artículo 76.7.l de la Constitución no garantiza que la motivación de toda decisión pública sea correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos -esta es tarea del ordenamiento jurídico en su conjunto-, sino que la motivación sea suficiente, es decir, que satisfaga los referidos elementos mínimos con miras al ejercicio efectivo de los derechos al debido proceso y a la defensa[10].

29. Con respecto a este derecho, la empresa accionante argumenta, por un lado, que toda vez que el recurso de casación se refiere indistintamente a la falta de aplicación del artículo 153 del Código del Trabajo, así como a su errónea interpretación, la Sala de la Corte Nacional debía inadmitir el recurso o rechazar el cargo (párrafo 13 *ut supra*); y que la sentencia de casación se basó en el artículo 154 del Código del Trabajo, norma que no fue expresamente invocada en el recurso (párrafo 14 *ut supra*). Por otro lado,

[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1027-15-EP/20, párr. 28; Sentencia No. 1134-15-EP/20, párr. 35; Sentencia No. 1040-15-EP/20, párr. 23; y Sentencia No. 1944-15-EP/20, párr. 17.
[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 26.

también se plantea que no existe lógica detrás de la sentencia de casación puesto que si la Sala de la Corte Nacional sostuvo que el procedimiento de desahucio fue aplicado correctamente, no cabía la indemnización por despido ineficaz (párrafo 10 *ut supra*).

30. Respecto del primer cargo, la Corte encuentra que no se acusa a la argumentación jurídica de inexistente ni de insuficiente[11]. Al respecto, Corte Constitucional ha precisado que la garantía de la motivación -por sí sola- no asegura a las personas que las decisiones de las autoridades públicas cuenten con una motivación correcta conforme al Derecho y conforme a los hechos, sino que tengan una motivación suficiente: suficiente para que el derecho al debido proceso y, en particular, el derecho a la defensa puedan ser efectivamente ejercidos con miras a enmendar las incorrecciones en que incurrieren los actos del poder público[12].

31. En este sentido, se observa que la argumentación detrás del cargo planteado por la empresa accionante está dirigida a cuestionar la corrección del auto de admisión del recurso de casación de 7 de septiembre de 2016 y de la sentencia de 23 de enero de 2017. Cabe recordar que a esta Corte no le corresponde analizar la presunta falta de aplicación de normas infraconstitucionales, ni la corrección o incorrección de las razones en las que se fundamentan las decisiones impugnadas[13], puesto que la impertinencia jurídica no constituye un vicio de inatinencia, que torne aparente a la argumentación jurídica[14].

32. Ahora bien, esta Corte ha señalado que la impertinencia jurídica puede también configurar eventualmente una vulneración de un derecho o garantía fundamental distintos de la motivación; por lo que el cargo podría reconducirse a ese otro derecho o garantía[15]. No obstante, en el caso en concreto, la empresa accionante se limita a cuestionar la decisión de admisión del recurso de casación, sin que se pueda identificar otro derecho o garantía para su análisis constitucional.

33. Por otro lado, con respecto al segundo cargo presentado sobre la garantía de motivación, la Corte verifica que se refiere a una presunta incoherencia lógica[16] en la sentencia de 23 de enero de 2017 por concluir que existió un despido ineficaz (y que por ende la actora tenía derecho a la respectiva indemnización), pese a haber encontrado que el procedimiento de desahucio fue aplicado correctamente.

34. De la revisión de la sentencia de 23 de enero de 2017, se encuentra que en la sección 5.2.4 en cuanto al primer cargo de casación, la Sala de la Corte Nacional se refirió al análisis que realiza la sentencia recurrida en casación sobre el procedimiento de desahucio:

[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párrs. 26 y 27.
[12] Id., párr. 24.
[13] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 62-14-EP/19, párr. 57; Sentencia No. 1892-13-EP/19; Sentencia No. 2671-16-EP/21, párr. 42.
[14] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 82.
[15] Id., párr. 112.
[16] Id., párrs. 74 a 77.

> *En el presente caso, en el fallo de mayoría de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, no se ha hecho un examen sobre la aplicación jerárquica de las normas para luego interpretarla equivocadamente, como acusa la recurrente,* ***sino que se analizó el procedimiento de desahucio practicado en el caso de la ex trabajadora, en aplicación de las disposiciones del referido Acuerdo Ministerial, sin que a criterio de ese Tribunal exista una antinomia entre normas jurídicas. Es importarte aclarar que el juez ordinario no está en la facultad de juzgar la ilegalidad e inconstitucionalidad de una norma jurídica, como en este caso sería las del acuerdo ministerial No. MDT-2015-0088; pues esta facultad le corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional*** […] (énfasis añadido).

35. De hecho, en el análisis del segundo cargo en la misma sección referida, la Sala de la Corte Nacional explicó que la Ley de Justicia Laboral y el Acuerdo Ministerial reformaron el artículo 11 del Código de Trabajo, eliminando los contratos a plazo fijo y de enganche; reformando también los artículos 169, 184 y 186 del mismo cuerpo normativo en lo referente al procedimiento de desahucio. Al respecto, la Sala de la Corte Nacional señaló lo siguiente:

> *En cuanto al trámite del desahucio de* [los contratos de trabajo a plazo fijo], *éste puede ser solicitado tanto por la parte empleadora como por la persona trabajadora, mediante una comunicación escrita, incluso por medios electrónicos, con al menos quince días a la fecha del cese definitivo, sin la intervención del inspector del trabajo. Esto significa que en lo relativo al procedimiento de desahucio, se aplican las reformas introducidas por la Ley Orgánica de Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, sin diferenciar si es el empleador o el trabajador quien haya resuelto dar por terminado el contrato a plazo fijo mediante la notificación de desahucio, cuando se trate de los contratos referidos en los literales a) y b) del artículo 3 de ese Acuerdo Ministerial. Por lo tanto,* ***el procedimiento de desahucio si se modificó, conforme a las nuevas disposiciones de la ley antes mencionada*** (énfasis añadido).

36. Finalmente, en su análisis del tercer cargo del recurso de casación, la Sala de la Corte Nacional señaló que la sentencia recurrida en casación no consideró que, de conformidad con el inciso tercero del artículo 154 del Código del Trabajo, la única forma que la ley admite para dar por terminado el contrato de trabajo de una mujer embarazada es por alguna de las causales de visto bueno, estando prohibido el desahucio. Por lo expuesto, esta Corte verifica que la sentencia recurrida no concluyó que el procedimiento de desahucio fue aplicado correctamente, como alega la empresa accionante; sino que determinó que este fue modificado, y por ende cabía el despido ineficaz. Por tanto, respecto de este cargo tampoco se observa una vulneración a la garantía de motivación.

Sobre el derecho a la seguridad jurídica

37. El artículo 82 de la Constitución reconoce al derecho a la seguridad jurídica y señala que "*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*".

38. En el caso en análisis, la empresa accionante argumenta que el recurso de casación se tuvo que haber sustanciado bajo el COGEP, pues fue presentado cuando esta normativa ya se encontraba vigente (párrafo 9 *ut supra*). Asimismo, indica que la Sala de la Corte Nacional analizó el artículo 154 del Código del Trabajo antes de la reforma de la Ley de Justicia Laboral para disponer el pago de la indemnización por despido ineficaz, sin que en ese momento exista todavía tal figura, correspondiendo la aplicación de las normas previas a la reforma y la indemnización que antes se preveía (párrafo 11 *ut supra*).

39. La Corte ha reiterado a través de sus fallos que la revisión de supuestos errores de derecho no se encuentra dentro de sus competencias, pues su función responde a actuaciones u omisiones de jueces que puedan vulnerar derechos; de allí, que la Corte podría revisar la aplicación o inobservancia de leyes infraconstitucionales, solo cuando resulte en un menoscabo a la previsibilidad y certidumbre que distingue al derecho a la seguridad jurídica[17]. Por lo tanto, en los cargos sobre vulneraciones a la seguridad jurídica, es esencial "*determinar si en definitiva existe una repercusión de orden constitucional*"[18].

40. En primer lugar, la empresa accionante señala que su recurso de casación se tuvo que haber sustanciado bajo la normativa del COGEP y no de la Ley de Casación. Al respecto, la Corte observa que el recurso de casación fue presentado el 30 de junio de 2016 (cuando el COGEP entró en vigencia el 23 de mayo de ese mismo año); y que el auto de admisión del recurso de casación de 7 de septiembre de 2016 se fundamentó en la disposición transitoria primera del COGEP[19], por lo que se encuentra que la Sala de la Corte Nacional utilizó las normas que consideró pertinentes.

41. Por otro lado, en cuanto al cargo de la empresa accionante sobre la aplicación de la ley en el tiempo debido -principalmente- a la indemnización basada en una figura que no existía al momento de los hechos, este Organismo encuentra que las reformas introducidas a la legislación laboral por la Ley de Justicia Laboral entraron en vigencia en 2015, cuando los hechos del presente caso tuvieron lugar en marzo de 2016. Adicionalmente, tal como se fundamentó en la sección anterior al descartar la presunta incoherencia decisional en la sentencia de 23 de enero de 2017, se encuentra que la Sala de la Corte Nacional utilizó las normas que consideró pertinentes para determinar la procedencia del despido ineficaz en lugar del desahucio.

42. Al respecto, la Corte considera pertinente señalar que, para que se produzca una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una

[17] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1769-15-EP/20, párr. 20.
[18] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 366-12-EP/19, párr. 44.
[19] 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. Código Orgánico General de Procesos, publicado en el RO Sup. 506 de 22 de mayo de 2016.

afectación a uno a varios derechos constitucionales distintos a la seguridad jurídica[20]. En consecuencia, este Organismo no encuentra que las alegaciones presentadas por la empresa accionante constituyan una transgresión normativa de trascendencia constitucional, por lo que descarta la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.

5. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción extraordinaria de protección **No. 700-17-EP**.

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

44. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.11 14:42:10 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[20] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1763-12-EP/20, párr. 14.5; Sentencia No. 2210-13-EP/20, párr. 32; Sentencia No. 1204-14-EP/19; Sentencia No. 1792-15-EP/20; Sentencia No. 934-09-EP/20; y Sentencia No. 1769-15-EP/20, párr. 20.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

070017EP-44e71

Caso Nro. 0700-17-EP

RAZÓN.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los doce días del mes de abril de dos mil veintidos, se notificó con **sentencia de seis de abril de 2022**, a los señores: JANNETH ALEXANDRA CASTILLO GARCIA a través de los correos electrónicos monse.mayorga@outlook.com, monsitamayorga@hotmail.com; PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO a través de los correos electrónicos alexandra.mogrovejo@pge.gob.ec, marco.proanio@pge.gob.ec, secretaria_general@pge.gob.ec; JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO LABORAL DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA a través de los correos electrónicos katerine.munoz@cortenacional.gob.ec, cristina.valenzuela@cortenacional.gob.ec; COMPAÑIA METROGAMES CIA. LTDA. a través de los correos electrónicos jdarquea@ferrere.com, fmejia@ferrere.com, lcfernandez@ferrere.com, ebaquero@ferrere.com; conforme consta los documentos adjuntos.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

NOTIFICACIÓN A CORREOS ELECTRÓNICOS

No.	Legitimado	Fecha de notificación	Correo	Estado
1	COMPAÑIA METROGAMES CIA. LTDA.	2022-04-12 15:15:15.89	jdarquea@ferrere.com	Enviado
2	COMPAÑIA METROGAMES CIA. LTDA.	2022-04-12 15:15:14.88	fmejia@ferrere.com	Enviado
3	COMPAÑIA METROGAMES CIA. LTDA.	2022-04-12 15:15:13.712	lcfernandez@ferrere.com	Enviado
4	COMPAÑIA METROGAMES CIA. LTDA.	2022-04-12 15:15:12.746	ebaquero@ferrere.com	Enviado
5	JANNETH ALEXANDRA CASTILLO GARCIA	2022-04-12 15:15:11.37	monse.mayorga@outlook.com	Enviado
6	JANNETH ALEXANDRA CASTILLO GARCIA	2022-04-12 15:15:10.361	monsitamayorga@hotmail.com	Enviado
7	JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO LABORAL DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA	2022-04-12 15:15:09.389	katerine.munoz@cortenacional.gob.ec	Enviado
8	JUECES DE LA SALA ESPECIALIZADA DE LO LABORAL DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA	2022-04-12 15:15:08.429	cristina.valenzuela@cortenacional.gob.ec	Enviado
9	PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	2022-04-12 15:15:07.39	alexandra.mogrovejo@pge.gob.ec	Enviado
10	PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	2022-04-12 15:15:06.326	marco.proanio@pge.gob.ec	Enviado
11	PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO	2022-04-12 15:15:05.356	secretaria_general@pge.gob.ec	Enviado

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 1337-17-EP/22
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M. 06 de abril de 2022.

CASO No. 1337-17-EP

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

SENTENCIA No. 1337-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional rechaza por falta de objeto la acción extraordinaria de protección presentada por la denunciante de un presunto delito de tentativa de femicidio en contra de: i) la solicitud de archivo de una investigación previa emitida por un fiscal de primer nivel; ii) la ratificación realizada por una fiscal provincial; y iii) el auto que aprobó el archivo dictado por una jueza de garantías penales.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 24 de agosto de 2016, Olga María Aucar Merchán presentó una denuncia en contra de María de Lourdes Valdivieso Escobar por el presunto cometimiento del delito de femicidio en grado de tentativa. El conocimiento de la investigación previa correspondió al fiscal de Violencia de Género 1 del cantón Samborondón[1] (en adelante "el fiscal de primer nivel"), quien dio inicio a la investigación previa mediante impulso de 2 de septiembre de 2016.

2. Mediante oficio No. 0046-2017-FPG-FPS de 23 de febrero de 2017, el fiscal de primer nivel solicitó el archivo definitivo de la indagación previa No. 0376-2016, al considerar que no contaba con elementos de convicción suficientes para presumir la existencia de la infracción y deducir una imputación contra la sospechosa. La causa fue sorteada a la Unidad Judicial Penal del cantón Samborondón (en adelante "la unidad judicial")[2].

3. En escrito de 4 de marzo de 2017, Olga María Aucar Merchán manifestó su inconformidad con la solicitud de archivo[3]. Además, solicitó a la titular de la unidad judicial (también "la jueza de garantías penales" o "la jueza accionada") que designe un

[1] La investigación previa fue identificada con el No. 091601816080128, expediente fiscal No. 0376-2016.
[2] Ante esta judicatura, la solicitud de archivo de la investigación previa se identificó con el No. 09283-2017-00038G.
[3] En lo principal, señaló que "[…] *toda vez que del proceso obran documentos, versiones y escritos presentados que no han sido tomados en cuenta por el Señor Fiscal en absoluto, optando por hacer muy delicados juicios de valor en la aparente motivación de su decisión dando por verdades absolutas versiones que evidentemente se contraponen* […]". Adicionalmente, mediante escrito presentado el 16 de marzo de 2017, Olga María Aucar Merchán insistió en dicha solicitud y los motivos por los que, a su juicio, la solicitud del fiscal provino de un razonamiento parcializado.

nuevo agente fiscal para que continúe con la fase preprocesal de investigación previa y avance a la etapa procesal de instrucción fiscal.

4. El 6 de marzo de 2017, María de Lourdes Valdivieso Escobar presentó un escrito mediante el cual solicitó a la jueza de garantías penales que acepte la petición de archivo y que declare la malicia y temeridad de la denuncia. En escrito de 9 de marzo de 2017, Olga María Aucar Merchán solicitó que no se declare su denuncia como maliciosa y temeraria.

5. En auto de 21 de marzo de 2017, la titular de la unidad judicial manifestó su desacuerdo con la solicitud de archivo definitivo, por considerar que en la etapa de investigación previa no corresponde realizar determinaciones acerca de la presunta responsabilidad individual de una persona, sino únicamente la recolección de elementos de convicción. Además, la jueza de garantías penales afirmó que dentro de la investigación previa el fiscal de primer nivel negó la solicitud de diligencias solicitadas por la denunciante, sin ofrecer una fundamentación jurídica para la negativa. En consecuencia, en cumplimiento del artículo 587 numeral 1 del Código Orgánico Integral Penal ("COIP"), dispuso elevar en consulta el expediente a la fiscal provincial del Guayas (en adelante "la fiscal provincial") con el fin de que ratifique o revoque la solicitud de archivo.

6. La solicitud de archivo de la investigación previa fue ratificada por la fiscal provincial mediante escrito presentado ante la titular de la unidad judicial el 17 de abril de 2017. En auto de 21 de abril de 2017, la titular de la unidad judicial acogió la solicitud, ordenó el archivo de la investigación previa y resolvió no declarar la malicia y temeridad de la denuncia.

7. El 23 de mayo de 2017, Olga María Aucar Merchán (en adelante "la accionante") presentó acción extraordinaria de protección en contra de: (i) la solicitud de archivo de la investigación previa de 23 de febrero de 2017 realizada por el fiscal de primer nivel; (ii) la ratificación del archivo solicitado, emitida por la fiscal provincial el 17 de abril de 2017; y, (iii) el auto que aprobó el archivo dictado el 21 de abril de 2017 por la titular de la unidad judicial.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

8. El 19 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional[4] admitió a trámite la acción extraordinaria de protección No. 1337-17-EP. En sesión del Pleno de 28 de junio de 2017, la causa fue sorteada a la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto de 9 de noviembre de 2017 avocó conocimiento de la causa, convocó a las partes a audiencia pública y requirió a la judicatura accionada el respectivo informe de descargo.

[4] Conformada por las entonces juezas constitucionales Pamela Martínez Loayza y Ruth Seni Pinoargote y el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera.

9. Mediante oficio No. 1258-B-2017-UJMS-PD-Samborondón, ingresado a la Corte Constitucional el 3 de enero de 2018, la jueza de garantías penales accionada presentó su informe de descargo. El 18 de enero de 2018, se llevó a cabo una audiencia pública con la presencia del abogado Raúl Gilberto Llerena Guerrero en representación de la accionante.

10. A través de escrito presentado ante la Corte Constitucional el 31 de enero de 2019, la accionante presentó la protocolización de la resolución adoptada el 22 de enero de 2019 por el Pleno del Consejo de la Judicatura Transitorio[5], dentro del expediente disciplinario No. A-0484-SNCD-2018-JS.

11. En virtud del sorteo realizado en sesión del Pleno de la Corte Constitucional el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la presente causa correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento de la causa mediante auto de 10 de febrero de 2022.

2. Competencia

12. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución, y 58 y 191 número 2 literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

13. De la demanda y lo expuesto por el representante de la accionante en la audiencia celebrada ante este Organismo, la accionante alega que las decisiones impugnadas vulneraron sus derechos constitucionales a no ser discriminada por razón de "*identidad de género*"; a la tutela judicial efectiva; al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y derechos de las partes, de no ser privada del derecho a la defensa, de contar con el tiempo y medios adecuados para la preparación de la misma, de ser escuchada en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, de motivación y de recurrir el fallo; y, a la seguridad jurídica; reconocidos en los artículos 11 numeral 2, 75, 76 numerales 1 y 7 literales a), b), c), l) y m) y 82 de la Constitución, respectivamente.

[5] Con la presencia y votos favorables de Marcelo Merlo Jaramillo en calidad de presidente y de Zobeida Aragundi Foyaín y Aquiles Rigail Santistevan, en calidad de vocales del Consejo de la Judicatura Transitorio, se resolvió aceptar el recurso de apelación presentado dentro del procedimiento administrativo propuesto por Olga María Aucar Merchán en contra de la resolución absolutoria de 7 de mayo de 2018 y declarar la responsabilidad de Jorge Marcelo Arévalo Vásquez "*por sus actuaciones como Agente Fiscal de Violencia de Género 1 del cantón Samborondón*" por haber incurrido en la causal de manifiesta negligencia contemplada en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial al no otorgar la medida de protección solicitada en varias ocasiones por la denunciante. En consecuencia, el Pleno del Consejo de la Judicatura le impuso la sanción de suspensión del cargo por 30 días sin goce de remuneración.

3.1.1. Sobre la solicitud de archivo de la investigación previa por parte del fiscal de primer nivel y la ratificación de la misma emitida por la fiscal provincial

14. La accionante alega que la solicitud de archivo de la investigación previa realizada por el fiscal de primer nivel y la ratificación de la misma emitida por la fiscal provincial vulneraron su derecho al debido proceso en las garantías de defensa debido a que:

> […] ***CARECEN DE CLARIDAD Y DE TODO PRINCIPIO DE COMPRENSIÓN EFECTIVA*** […] ***PUES TUERCEN INCLUSIVE EL CONTENIDO DE CIERTAS VERSIONES DE MANERA ANTOJADIZA*** […] ***NO RESPONDE DE MANERA EFICIENTE EN RELACIÓN CON SUS NEGATIVAS E INCLUSO LAS OMISIONES EN LAS QUE HA INCURRIDO EN EL DESPACHO DE MIS PETITORIOS*** […] (el énfasis corresponde al original).

15. Además, la accionante enfatiza que se procedió con el archivo de la investigación previa pese a existir diligencias pendientes de despacho por parte del fiscal a cargo de la misma.

16. Para la accionante, el pronunciamiento de la fiscal provincial –que ratificó la solicitud de archivo del fiscal de primer nivel– vulneró su derecho a la no discriminación en tanto invisibilizó

> […] *la relación de poder entre MARÍA DE LOURDES VALDIVIESO ESCOBAR Y MI PERSONA CONSISTENTE EN UNA RELACIÓN ROMÁNTICO AFECTIVA DE 10 AÑOS,* ***inobservando las dinámicas inherentes al mundo de la vida como son las relaciones HOMOSEXUALES (lésbicas), que constitucionalmente están tuteladas*** […] *(énfasis añadido)*.

17. Con relación a lo anterior, la accionante explica cómo la violencia contra la mujer ha sido desnaturalizada, desprivatizada, desindividualizada, "*des-biologizada*" y cuestionada como fuera de lo normal en la sociedad y con el paso del tiempo. A criterio de la accionante, la actuación de los fiscales de primer nivel y provincial no solo vulneró su derecho a la no discriminación sino que inobservó el principio de interpretación evolutiva[6].

18. Asimismo la accionante manifiesta que la ratificación de la solicitud de archivo por parte de la fiscal provincial responde al hecho de que la persona denunciada es "*la madre de los hijos del prefecto del Guayas*", carece de motivación y se dio a pesar de que los hechos denunciados fueron corroborados con el informe médico legal y otras actuaciones que se desprenden del expediente de la investigación previa.

3.1.2. Sobre el auto que aprobó el archivo dictado por la jueza de garantías penales

[6] A criterio de la accionante, la solicitud de archivo de la denuncia por parte del fiscal "ignora por completo [la] dinámica real" de "la violencia contra la mujer y la violencia en la pareja" y omite considerar que, en función de la interpretación evolutiva, la orientación sexual es una categoría protegida contra la discriminación a la luz del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

19. En cuanto al auto de 21 de abril de 2017 impugnado, la accionante alega que la jueza de garantías penales ratificó la solicitud de archivo y el pronunciamiento de la fiscal provincial

> […] *sin que se exponga* [sic] *argumentos válidos ni ningún fundamento jurídico que explique la restricción de mi legítimo derecho a reclamar la restauración de mis derechos vulnerados". Alega que dicha decisión le privó "[…] de una investigación objetiva que restaure mis derechos vulnerados* […] *no obstante el único considerando válido es la precaria motivación por parte de la Fiscal Provincial, dejando todas mis exposiciones debida y oportunamente alegadas […] totalmente ignorados* […].

20. Adicionalmente, sostiene que la jueza accionada vulneró su derecho a la seguridad jurídica al aceptar la solicitud de archivo de la investigación fiscal "*carente de motivación*", en tanto "[…] *no otorgó la certeza de que la normativa existente en el ordenamiento jurídica [sic], la cual era SU CUMPLIMIENTO, en función del respeto a los principios, derechos y disposiciones consagrados en el texto constitucional*" (el énfasis corresponde al original).

21. Por otro lado, la accionante alega que el auto que aceptó el archivo de la investigación previa no cumplió con los parámetros de lógica y razonabilidad necesarios para que la decisión se considere motivada. La accionante sostiene dicha conclusión señalando que dicho auto no consideró "[…] ***DISPOSICIONES REITERADAS Y QUE CONTENÍAN LA AMENAZA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS CONSTITUCIONALES, ASÍ COMO TAMBIÉN EXTERIORIZACIONES BASADAS EN JUICIOS QUE DEBIERON SER CONTROVERTIDOS PARA GARANTIZAR LA IGUALDAD*** […]" (énfasis en el original).

22. Adicionalmente, la accionante sostiene que el auto que aprobó el archivo de la investigación previa vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva. La accionante manifiesta que el auto impugnado *"*[…] *inobserva el rol de los operadores de justicia, **en estos tiempos frente a una sociedad que exige respuestas urgentes, es dar una pronta seguridad jurídica, amparo frente al desamparo, tutela frente a la indefensión*** […]*"* (el énfasis corresponde al original). A criterio de la accionante, en el expediente fiscal se encuentran indicios que corroboran la relación sentimental entre ella y la denunciada, por lo que los hechos dejados en la impunidad corresponden al ámbito de la violencia intrafamiliar y no *"*[…] *le permitían a la fiscalía desechar una denuncia de esa naturaleza*", dejando a la accionante en indefensión.

23. Para la accionante, existe un conflicto entre el principio de oportunidad y el derecho a la defensa puesto que el archivo de la investigación previa se dio a pesar de que la jueza de garantías penales, mediante auto de 21 de marzo de 2017, manifestó su desacuerdo con el archivo solicitado por el fiscal de primer nivel y elevó el expediente a la fiscal provincial. Adicionalmente, sostiene que en el considerando sexto de dicho auto la jueza señaló que el fiscal de primer nivel no fundamentó la negativa en el despacho de ciertas diligencias y que ello podría derivar en una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

3.1.3. Pretensión

24. En consecuencia, la accionante solicita que: (i) se acepte la acción extraordinaria de protección, (ii) se declare la vulneración de los derechos constitucionales invocados, (iii) se dejen sin efecto "**TODOS LOS ACTOS PROCESALES AQUÍ DEMANDADOS, INCLUSIVE AQUELLOS IMPULSOS FISCALES NO PROVEÍDOS** […]" (iv) se le *"[...] otorgue una investigación objetiva y efectiva*" y (v) se disponga "[…] *el inicio de la instrucción fiscal y el señalamiento de diligencias que no se han despachado para restaurar los derechos vulnerados*" (el énfasis corresponde al original). Además, solicita que se disponga a las instituciones competentes el inicio de los procesos sumarios administrativos que correspondan.

3.2. Posición de la judicatura accionada

25. En su informe, la titular de la unidad judicial sintetizó los antecedentes procesales expuestos en la sección 1.1 *supra* y manifestó que dicha judicatura no cuenta con ningún soporte físico del expediente No. 09283-2017-0038G.

4. Cuestión previa

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

> […] *si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia* […], *la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso*[7].

27. En consecuencia, previo a pronunciarse sobre el fondo de la acción extraordinaria de protección, corresponde a esta Corte analizar la naturaleza de los actos impugnados y determinar si se trata de decisiones respecto de las cuales procede la acción extraordinaria de protección.

4.1.1. Sobre la solicitud de archivo de la investigación previa por parte del fiscal de primer nivel y la ratificación de la misma emitida por la fiscal provincial

28. Para comenzar, es preciso reiterar que a través de la acción extraordinaria de protección la Corte Constitucional tiene competencia para identificar presuntas vulneraciones a derechos constitucionales en las actuaciones u omisiones de autoridades jurisdiccionales que emiten autos definitivos, sentencias o resoluciones con fuerza de sentencia. En consecuencia, la solicitud de archivo por parte del fiscal del primer nivel y la ratificación

[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 52.

de la misma por parte de la fiscal provincial, actuaciones identificadas por la accionante como impugnadas[8], escapan del objeto de la acción extraordinaria de protección puesto que no son actuaciones jurisdiccionales[9].

4.1.2. Sobre el auto que aprobó el archivo dictado por la jueza de garantías penales

29. Por otra parte, en relación con el auto que aprobó el archivo de la investigación previa, emitido el 21 de abril de 2017 por la jueza de garantías penales, en la sentencia No. 1502-14-EP/19, esta Corte determinó que un auto tiene el carácter 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*[10].

30. En el presente caso, el auto impugnado se dictó dentro la fase preprocesal, al aprobar el archivo de investigación previa. Por lo tanto, al no haberse iniciado un proceso penal, el auto impugnado no tiene la capacidad de resolver el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material[11] y no se verifica el supuesto 1.1 referido en el párrafo que antecede.

31. Sobre el supuesto 1.2, es preciso tener en cuenta que el inciso final del artículo 585 del COIP[12] permite a la o el fiscal solicitar el archivo de la investigación previa en caso de que considere que el acto no constituye delito o que no cuenta con elementos de convicción suficientes para el inicio del proceso penal. Además, el artículo 586 del COIP contempla la posibilidad de que incluso después del archivo de la investigación previa, la o el fiscal pueda "[…] *solicitar su reapertura cuando aparezcan nuevos elementos siempre que no esté prescrita la acción*".

32. En el presente caso, no se observa que exista una declaratoria de prescripción de la acción penal por parte de la autoridad judicial competente. Además, dado que los hechos denunciados habrían ocurrido el 10 de junio de 2016 y que la pena máxima de privación

---

[8] Bajo el argumento de que dichas actuaciones presuntamente vulneran sus derechos constitucionales a la motivación, a la defensa, a la tutela judicial efectiva y a la no discriminación, en lo principal, por haber solicitado el archivo de la investigación previa a pesar de los indicios que constan en el expediente y sin haber aceptado la práctica de diligencias solicitadas por la denunciante.

[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1181-11-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, párrs. 28 y 30.

[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1502-14-EP/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 16.

[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2780-16-EP/21 de 21 de abril de 2021, párr. 22.

[12] Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014. *Artículo 585.- Duración de la investigación.- […] Si la o el fiscal considera que el acto no constituye delito o no cuenta con los elementos de convicción suficientes para formular cargos podrá dar por terminada la investigación incluso antes del cumplimiento de estos plazos, mediante el requerimiento de archivo.*

de la libertad por el tipo penal de femicidio es de 26 años[13], no se observa que se ha cumplido el presupuesto contemplado en el artículo 417 numeral 3 literal a) del COIP para que opere la prescripción de la acción penal[14]. En consecuencia, el auto impugnado no cumple con el supuesto 1.2., toda vez que la aprobación del archivo de la investigación previa no necesariamente obsta la posibilidad de que se pueda disponer la reapertura de la investigación previa a la luz del artículo 586 del COIP.

33. Ahora bien, la Corte Constitucional, a través de la sentencia No. 154-12-EP/19, ha establecido que, excepcionalmente y cuando la Corte de oficio así lo considere, puede considerar como objeto de una acción extraordinaria de protección un auto que no es definitivo, siempre que este cause un gravamen irreparable. En dicha sentencia la Corte consideró que *"*[u]*n auto que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal*"[15].

34. En la presente causa, la accionante considera que el auto de 21 de abril de 2017, mediante el cual la jueza de garantías penales aprobó el archivo de la investigación previa, vulneró sus derechos constitucionales. Para la accionante, la jueza ratificó la solicitud de la fiscal sin argumentos suficientes y a pesar de que en el auto de 21 de marzo de 2017 manifestó su desacuerdo con el archivo solicitado por el fiscal de primer nivel. A su criterio, esta actuación de la jueza permitió que la conducta denunciada quede en impunidad y le generó una indefensión.

35. Por su parte, esta Corte observa que la jueza de garantías penales dictó dicho auto en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 587 numeral 1 del COIP, que prescribe:

> *Art. 587.- Trámite para el archivo.- El archivo fiscal se determinará de acuerdo con las siguientes reglas:*
>
> *1. La decisión de archivo será fundamentada y solicitada a la o al juzgador de garantías penales. La o el juzgador comunicará a la víctima o denunciante y al denunciado en el domicilio señalado o por cualquier medio tecnológico para que se pronuncien en el plazo de tres días. Vencido este plazo, la o el juzgador, resolverá motivadamente sin necesidad de audiencia. Si decide aceptarla, declarará el archivo de la investigación y de existir méritos, calificará la denuncia como maliciosa o temeraria.* ***De no encontrarse de acuerdo con la petición de archivo, la o el juzgador remitirá las actuaciones en consulta*** *a la o al fiscal superior para que ratifique o revoque la solicitud de archivo****. Si se ratifica, se***

[13] Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014. *Artículo 141.- La persona que, como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, dé muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género, será sancionada con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.*

[14] *Id. Artículo 417.- Prescripción del ejercicio de la acción.- La prescripción podrá declararse por la o el juzgador, de oficio o a petición de parte, de acuerdo con las siguientes reglas:* […] *a) El ejercicio público de la acción prescribe en el mismo tiempo del máximo de la pena de privación de libertad prevista en el tipo penal, contado desde que el delito es cometido. En ningún caso, el ejercicio público de la acción prescribirá en menos de cinco años.*

[15] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 45.

> ***archivará**, si se revoca, se designará a un nuevo fiscal para que continúe con la investigación* (énfasis añadido).

36. Así, este Organismo verifica que la aprobación de la solicitud de archivo por parte de la jueza de garantías penales obedeció a una disposición expresa del artículo 587 numeral 1 del COIP, que regula el trámite del archivo de la investigación previa. Además, toda vez que el artículo 585 del COIP contempla la posibilidad de que se solicite la reapertura de la investigación previa, esta Corte no considera que la aprobación del auto de archivo en la presente causa sea susceptible de generar un potencial gravamen irreparable[16] en tanto sus efectos "*[...] pueden alterarse mediante la solicitud de reapertura del caso ante nuevos elementos investigativos* […]"[17].

37. Por lo expuesto, el auto de 21 de abril de 2017 impugnado tampoco es objeto de acción extraordinaria de protección y se verifica que en esta causa existe una excepción válida al principio de preclusión[18]. En consecuencia, a pesar de que la demanda fue admitida a trámite, la Corte no está facultada para pronunciarse sobre los méritos de la demanda y la rechaza por improcedente.

5. Decisión

38. 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:

38.1. **Rechazar por improcedente** la acción extraordinaria de protección **No. 1337-17-EP**.
38.2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso a la judicatura de origen.

39. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.11 14:40:17 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz

[16] Esto, sin perjuicio de que esta Corte ha reconocido la posibilidad de que un auto que ordena el archivo de la investigación previa tenga la potencialidad de generar un gravamen irreparable en otros supuestos, como el de la declaratoria de malicia y/o temeridad de la denuncia o los casos en los que la acción penal se encuentre prescrita. Véase por ejemplo: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1042-14-EP/20 de 24 de junio de 2020, párrs. 26 y 27.
[17] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1196-13-EP/19 de 23 de octubre de 2019, párr. 19.
[18] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 52.

y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOCIEDAD GARCIA BERNI

133717EP-425aa

Caso Nro. 1337-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ASGB/ercc

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia: No. 819-17-EP/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M. 6 de abril de 2022.

CASO No. 819-17-EP

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

SENTENCIA No. 819-17-EP/22

Tema: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 10 de marzo de 2017, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, por no constatar vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de la motivación y la seguridad jurídica.

I. Antecedentes procesales

1. El 2 de septiembre de 2014, Vicente Vallarino Marcos, representante legal del Banco Bolivariano C.A., presentó una acción de impugnación en contra del Dirección Regional Litoral Sur del Servicio de Rentas Internas (SRI). En su demanda, impugnó la resolución que declaró sin lugar el reclamo administrativo presentado por pago indebido[1].

2. El 14 de junio de 2016, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil aceptó parcialmente la demanda, dispuso que se liquide y devuelva al actor el valor pagado indebidamente con los intereses de ley que correspondan. El SRI interpuso recurso de aclaración, y el actor presentó recursos de aclaración y ampliación.

3. El 4 de julio de 2016, el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Tributario con sede en Guayaquil resolvió negar los recursos de aclaración interpuestos. Adicionalmente, concedió el recurso de ampliación interpuesto por el actor[2]. El SRI presentó recurso extraordinario de casación[3].

4. El 10 de marzo de 2017, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia ("la Sala"), en sentencia de mayoría, resolvió casar la

[1] Proceso contencioso tributario No. 09502-2014-0098. Se impugnó la resolución No. 109012014014838 emitida el 10 de julio de 2014. El Banco Bolivariano C.A solicitó la devolución de USD 579.345,09 que habría sido indebidamente pagado por concepto de Impuesto a la Renta del ejercicio fiscal 2009.
[2] El Tribunal resolvió que el recurso de ampliación es procedente por cuanto las glosas contenidas en los casilleros 790 y 722, que eran puntos controvertidos dentro de la causa, fueron omitidas en la sentencia dictada.
[3] En casación, el proceso judicial fue signado con el No. 17751-2016-0485.

sentencia y ratificó *"la glosa al casillero 612 Titularización de Cartera de Vivienda. En todo lo demás se estará a lo dispuesto por el tribunal de instancia"*.

5. El 6 de abril de 2017, Roberto Gómez-Lince Ordeñana, presidente ejecutivo subrogante del Banco Bolivariano C.A. ("la entidad accionante"), presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 10 de marzo de 2017.

6. El 13 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

7. El 28 de junio de 2017, el caso fue sorteado a la exjueza constitucional Marien Segura Reascos. El 12 de noviembre de 2019, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes, quien avocó conocimiento de la causa y solicitó informe a la Sala.

8. El 10 de febrero de 2022, se posesionaron los nuevos jueces de la renovación parcial de la Corte Constitucional. El 17 de febrero de 2022, se realizó el resorteo de la causa y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, quien avocó conocimiento el 25 de febrero de 2022.

9. El 3 de marzo de 2022, la Sala envió su informe motivado.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de las partes

A. De la parte accionante

11. La entidad accionante alega que la sentencia emitida el 10 de marzo de 2017 por la Sala vulneró sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica, al debido proceso en las garantías de la motivación y de ser juzgado con observancia del trámite propio de cada procedimiento, y a la tutela judicial efectiva.

12. Para sustentar las pretensiones, la entidad accionante expresa los siguientes cargos en contra de la sentencia de casación, dictada el 10 de marzo de 2017:

12.1. Sobre el derecho a la seguridad jurídica, señala que de acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Casación, la Sala debió corregir únicamente errores de derecho "*en los que hubiere incurrido la autoridad jurisdiccional de instancia pero no ejercicios de valoración probatoria*. *De ahí que*, ***no cabe una nueva consideración de los hechos establecidos como probados por el***

Tribunal de Instancia en sentencia recurrida, *ya que los medios de prueba fueron analizados y apreciados por el Tribunal a quo, conforme sus competencias jurisdiccionales, restando solamente (para la Corte de Casación) realizar el control de legalidad respectivo sobre la adecuada pertinencia de la norma sujeta al control de legalidad a* ***los hechos considerados como ciertos*** (…) (énfasis original)". Agrega que los jueces de casación no podían valorar la prueba ni pronunciarse sobre los hechos que dieron origen al proceso y "*sobrepaso los límites para el conocimiento y resolución de un recurso de casación* (énfasis original)". También, menciona que la Sala actuó fuera de sus competencias contrariando a lo establecido en la Ley de Casación.

12.2. Sobre el debido proceso en la garantía de la motivación, señala "*que se puede también constatar que, **al momento de razonar su motivación**, la mencionada Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia contrarió la Constitución y el ordenamiento jurídico (de manera especial, la Ley de Casación), puesto que dicha Sala, como ya se anotó, actuó fuera de su competencia, al analizar un hecho probado que ya fue resuelto y discutido por los jueces inferiores: que no se ha demostrado que el Banco sea deudor de la cartera titulizada del Fideicomiso*". Afirma que "*no es coherente el análisis que consta de este fallo impugnado, lo que tampoco permite concatenar los argumentos planteados por la nombrada Sala de la Corte Nacional con los hechos del presente caso y la decisión a la que se llega; situación que incide en que **la aludida sentencia de casación impugnada carezca igualmente de lógica*** (énfasis original)".

12.3. Sobre la tutela judicial efectiva, señaló que "***el órgano Casacional al inobservar la normativa aplicable al caso**, sobrepasándose en los límites del recurso de casación al actuar como tribunal de apelación, en ejercicio de competencias que no tiene, tal como ha sido citando anteriormente, no solamente genero la invocada vulneración del derecho a las seguridad jurídica, sino **una vulneración sistemática de un conjunto de derechos constitucionales como el debido proceso y la tutela judicial efectiva**,* (énfasis original)". Como consecuencia, menciona que *"se vulneraron además los derechos constitucionales al debido proceso* ***en la garantía del juzgamiento de una persona con observancia del trámite propio de cada procedimiento*** (…) (énfasis original)".

13. Finalmente, solicita que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la decisión judicial impugnada y se disponga un nuevo sorteo de la causa.

B. Del órgano jurisdiccional accionado

14. El 3 de marzo de 2022, la Sala señaló que los jueces que dictaron la sentencia impugnada explicaron el razonamiento con el que resolvieron casar la sentencia e

indicó que esta presenta motivación suficiente conforme a lo establecido en la Constitución[4].

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

15. Esta Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental[5].

16. Además, la Corte señaló que un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica)[6].

17. En relación con los cargos sintetizados en el párrafo 12.1, se podría formular el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la decisión impugnada, el derecho a la seguridad jurídica al haber extralimitado su análisis en el recurso de casación?**

18. En relación con los cargos sintetizados en el párrafo 12.2, se podría formular el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró, la decisión impugnada, la garantía de la motivación por carecer de razones e incurrir en un vicio de incoherencia lógica?**

19. Los cargos sintetizados en el párrafo 12.3, no poseen un argumento mínimamente completo, por lo que, ni siquiera realizando un esfuerzo razonable,[7] permite a este Organismo plantear un problema jurídico.

20. En el presente caso, para mayor comprensibilidad del análisis constitucional, se resolverá en primer lugar el problema jurídico del párrafo 18 y, luego, el problema jurídico del párrafo 17.

V. Resolución de los problemas jurídicos

A. ¿Vulneró, la decisión impugnada, la garantía de la motivación por carecer de razones e incurrir en un vicio de incoherencia lógica?

[4] Informe de José Dionicio Suing Nagua, presidente de la Sala, Oficio No. 028-2022-JDSN-PSCT-CNJ de 3 de marzo de 2020. Consta también en el expediente el informe de Gustavo Adolfo Durango Vela, expresidente de la Sala, Oficio No. 0173-2021-GDV-PSCT-CNJ de 23 de agosto de 2021, sañaló que resulta extraño para sus actuales integrantes "*coincidir o no en los argumentos de quienes la emitieron*".
[5] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2719-17-EP/21, párr. 12.
[6] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 18.
[7] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párr. 21.

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

22. Al respecto, este Organismo ha determinado que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, y está integrada por dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente[8].

23. Así mismo, este Organismo ha manifestado que existen[9] tres tipos básicos de deficiencia motivacional: i) la inexistencia, ii) la insuficiencia; y, iii) la apariencia[10].

24. En cuanto a la apariencia "[u]*na argumentación jurídica es aparente cuando, a primera vista, cuenta con una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente, pero alguna de ellas es, en realidad, inexiste o insuficiente porque está afectada por algún tipo de vicio motivacional*", al menos, existen cuatro tipos de vicios motivacionales: (3.1) incoherencia; (3.2) inatinencia; (3.3) incongruencia; e, (3.4) incomprensibilidad"[11].

25. La Corte ha señalado que existe incoherencia cuando "*en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica se verifica* (…) *una contradicción entre los enunciados que las componen –sus premisas y conclusiones– (incoherencia lógica) o bien, una inconsistencia entre la conclusión final de la argumentación y la decisión (incoherencia decisional)*."[12].

26. La entidad accionante alega 1) la carencia de una estructura mínimamente completa en la sentencia impugnada y 2) la incoherencia entre los hechos y la conclusión.

27. Sobre el primer argumento, a este Organismo le corresponde analizar si la sentencia *tiene una estructura mínimamente completa*. El SRI, en su recurso extraordinario de casación, invocó la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por errónea interpretación del numeral 15.1 del artículo 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno. La Sala estableció que la causal primera no permite la revalorización de las pruebas y debe ser planteada a partir de los hechos ya probados en la sentencia recurrida.[13]

28. En el considerando 5 de la sentencia impugnada se atendió a lo solicitado en el recurso de casación. En el considerando 5.1, se manifestó cuál es la naturaleza y el alcance

[8] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 61.
[9] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 65.
[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 66.
[11] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 71.
[12] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, párr. 74.
[13] Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, Recurso No. 2016-0485, pág. 10.

del recurso extraordinario de casación. En los considerandos 5.2 y 5.3, se estableció la causal invocada por el recurrente y se identificó al artículo 9, numeral 15.1, de la Ley de Régimen Tributario Interno, como la norma erróneamente interpretada. En el considerando 5.4, se señaló doctrina sobre la causal de errónea interpretación de la ley.

29. En el considerando 5.5, se resumió los argumentos del recurrente. En el considerando 5.6, la Sala citó al Tribunal *a quo* sobre el punto principal del recurso de casación -la glosa por titularización de cartera de vivienda del casillero 612-, y se refiere a los hechos sobre este punto, la valoración probatoria de los informes periciales y la interpretación normativa con la que el Tribunal *a quo* llegó a su conclusión.

30. En el considerando 5.7, la Sala, en apego a la causal casacional alegada, analizó la decisión judicial recurrida[14]. Por ende, la Sala examinó los hechos sobre los que discernió el Tribunal *a quo*, y concluyó que se interpretó de manera errónea la disposición normativa contenida en el numeral 15.1 del artículo 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

31. La Sala explicó suficientemente las razones por las cuales decidió casar la sentencia impugnada, enunció la norma en la cual fundamentó su decisión y expuso la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho probados por el tribunal *a quo*, tal como lo exige la Constitución.

32. Contrario a lo mencionado por la entidad accionante, no se observa que exista una carencia de razones, porque la sentencia tiene una motivación suficiente y una estructura mínimamente completa.

33. Sobre el segundo argumento, le corresponde a la Corte verificar si la sentencia adolece de *incoherencia lógica*. Como se señaló anteriormente, se observa que la Sala: 1) centró su análisis en la casual casacional de errónea interpretación normativa; 2) identificó la norma que erróneamente fue interpretada en el caso (disposición normativa contenida en el numeral 15.1 del artículo 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno); 3) constató los pruebas valoradas por el Tribunal *ad quo*; 4) concluyó que existió una errónea interpretación de la ley, y 5) casó la sentencia recurrida.

[14] La Sala en su análisis menciona: "*La causal primera del art. 3 de la Ley de Casación trata de la llamada transgresión directa de la norma legal en la sentencia, y en ella no cabe consideración respecto de los hechos, pues se parte de la base que es correcta la apreciación del Tribunal a quo sobre el valor de los medios de prueba incorporados al proceso, por lo que corresponde a este Tribunal de Casación verificar si en base de los hechos considerados como ciertos en la sentencia* (…) *ii) En el considerando 8.5 del fallo recurrido, a fojas 2035 vta. - 2036, consta lo siguiente:* [cita las pruebas valoradas por el Tribunal *a quo*] (…) *Esta Sala Especializada considera que el análisis que debía efectuar la Sala juzgadora, para ratificar o dar de baja la glosa al casillero 612 "Titularización de cartera de vivienda", obedecía no solo a cuestiones formales como es el cumplimiento de los requisitos y presupuestos establecidos en la normativa tributaria,* (…) *De lo anotado, se evidencia que el Tribunal a quo ha interpretado erróneamente la norma de derecho contenida en el numeral 15.1 del artículo 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno*".

34. Contrario a lo afirmado por la entidad accionante, la Sala realizó un análisis lógico y coherente de los hechos y cómo debieron interpretarse las normas en el caso, mismas que llevaron a la aceptación del recurso de casación.

35. En consecuencia, se descarta el cargo de incoherencia lógica en las premisas de la sentencia impugnada y, por tanto, no se vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.

B. ¿Vulneró, la decisión impugnada, el derecho a la seguridad jurídica al haber extralimitado su análisis en el recurso de casación?

36. La Constitución establece, en el artículo 82, que la seguridad jurídica "*se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*".

37. La Corte ha señalado que la seguridad jurídica permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar la arbitrariedad[15].

38. La entidad accionante alega que i) existió una extralimitación de funciones de la Sala al haber analizado hechos nuevos; y, ii) existió una supuesta inobservancia a la Constitución y a la Ley de Casación.

39. Sobre el primer punto, de conformidad con los párrafos 29 y 30, la Sala determinó que existió una errónea interpretación de la normativa aplicable al caso, con base únicamente en los hechos discutidos en la sentencia recurrida. En consecuencia, no se observa una extralimitación de funciones de la Sala en la sentencia impugnada, porque no se analizó prueba nueva.

40. Sobre el segundo punto, la Sala resolvió conforme a las limitaciones del numeral 1 del artículo 3 de la Ley de Casación y en aplicación a la disposición normativa contenida en el numeral 15.1 del artículo 9 de la Ley de Régimen Tributario Interno que fue la norma clara, previa y pública aplicada al caso.

41. Este Organismo, se ha pronunciado en varias ocasiones que no le corresponde pronunciarse sobre los cargos de los accionantes respecto de la correcta o incorrecta aplicación e interpretación de normativa infraconstitucional. Al resolver las presuntas vulneraciones a la seguridad jurídica, únicamente, se debe verificar si en efecto existió una inobservancia al ordenamiento jurídico que acarree una afectación de preceptos

[15] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, párr. 20.

constitucionales[16]. Como se verificó en el presente caso, no hubo una inobservancia al ordenamiento jurídico que acarree la afectación de preceptos constitucionales.

42. Por lo tanto, no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica en la decisión judicial impugnada.

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 planteada.

2. Disponer la devolución del expediente.

3. Notifíquese y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

[16] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 742-13-EP/19, párr. 29.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

081917EP-425a1

Caso Nro. 0819-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ASGB/mehc

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Dictamen No. 2-22-TI/22
Juez ponente: Richard Ortiz Ortiz

Quito, D.M. 6 de abril de 2022.

CASO No. 2-22-TI

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

DICTAMEN No. 2-22-TI/22

Sobre la necesidad de aprobación legislativa del "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa sobre el Voluntariado Internacional de Intercambio y Solidaridad entre Francia y el Ecuador"

I. Antecedentes

1. El 28 de enero de 2022, el ministro subrogante de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador suscribió el "Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa sobre el Voluntariado Internacional de Intercambio y Solidaridad entre Francia y el Ecuador" (el acuerdo).[1]

2. El 28 de marzo de 2022, la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador remitió el texto del acuerdo y solicitó a la Corte Constitucional que, previo a la ratificación del acuerdo, emita dictamen relativo a la necesidad o no de aprobación legislativa.

3. El 28 de marzo de 2022, se efectuó el sorteo y la sustanciación de la presente causa correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz. El 31 de marzo de 2022 el juez constitucional avocó conocimiento.

II. Competencia

4. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y emitir el correspondiente dictamen sobre la necesidad de aprobación legislativa, de conformidad con el artículo 438 de la Constitución de la Republica, el artículo 75, número 3 letra d y el artículo 107 número 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

[1] El acuerdo está suscrito por el ministro de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Francia en el Ecuador, cuenta con la firma también del representante y delegado general de France Volontaires, como testigo de honor.

III. Análisis constitucional

5. En este primer momento del control constitucional de los tratados internacionales, corresponde a esta Corte determinar si para la ratificación del tratado se requiere o no de aprobación legislativa.

6. El artículo 419 de la Constitución de la República dispone:

> *La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que:*
>
> 1. *Se refieran a materia territorial o de límites.*
> 2. *Establezcan alianzas políticas o militares.*
> 3. *Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley.*
> 4. *Se refieran a los derechos y garantías establecidas en la Constitución.*
> 5. *Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.*
> 6. *Comprometan al país en acuerdos de integración y de comercio.*
> 7. *Atribuyan competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional.*
> 8. *Comprometan el patrimonio natural y en especial el agua, la biodiversidad y su patrimonio genético.*

7. Con el propósito de determinar si el acuerdo requiere o no de aprobación previa de la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional lo analizará para comprobar si su contenido tiene relación con alguna de las circunstancias previstas en el catálogo citado.

8. El acuerdo consta de siete artículos, su objetivo es: "*multiplicar las oportunidades para que los jóvenes de Ecuador y Francia participen en misiones de voluntariado que fortalezcan la reciprocidad, el respeto de la diversidad y el medio ambiente, el desarrollo sostenible, la interculturalidad, el intercambio de conocimientos y el desarrollo de capacidades, y promover una mejor comprensión de ambas culturas*".[2]

9. El artículo 1 compromete a los gobiernos de Ecuador y Francia a apoyar y promover el intercambio de conocimientos entre jóvenes de ambos países, así como facilitar su movilidad con la expedición de visas, según la normativa de cada Estado.

10. El artículo 2 señala que todos los programas de voluntariado, que cumplan con la normativa interna de cada Estado parte, se podrán beneficiar del acuerdo. Además, se aclara que estos programas no deben tener fines de lucro y pueden ser de iniciativa privada, pública, paraestatal o de una organización no gubernamental.

[2] Acuerdo, preámbulo.

11. El artículo 3 compromete a los Estados parte a emitir visados de larga duración en Francia, y de residencia temporal en Ecuador. Así mismo, acuerdan recibir a voluntarios en sus respectivos territorios de acuerdo a su normativa vigente.

12. Los artículos 4 y 5 apelan al diálogo como mecanismo para evaluar la aplicación del acuerdo o resolver las controversias que surjan a propósito de su interpretación o aplicación. Se aclara que otra forma de resolver las controversias será la vía diplomática.

13. Los artículos 6 y 7 establecen que la vigencia del acuerdo es indefinida, que las partes podrán suspender su aplicación o modificarlo, para ello, deben notificar por vía diplomática. La suspensión entrará en vigencia después de sesenta días contados desde la notificación o en un plazo menor si así lo convienen las partes en casos excepcionales de fuerza mayor. Se privilegia la vía diplomática para notificar la denuncia del acuerdo, mediante un preaviso de tres meses, y de los procedimientos internos para que el acuerdo entre en vigor. La entrada en vigor del acuerdo será dos meses después de la última notificación sobre el cumplimiento de los procedimientos referidos.

14. De la descripción de los siete artículos del acuerdo, la Corte Constitucional verifica que su contenido no configura ningún supuesto del artículo 419 de la Constitución, porque no se refieren a: 1) materia territorial o de límites, 2) alianzas políticas o militares, 3) compromisos de expedir, modificar o derogar una ley, 4) compromisos sobre la política económica del Estado establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones o empresas financieras internacionales o transnacionales, 5) acuerdos de integración y comercio, 6) atribución de competencias propias del orden jurídico interno a un organismo internacional o supranacional, y 7) compromisos sobre el patrimonio natural. A esta conclusión se llega porque, el contenido del acuerdo se refiere a fortalecer las oportunidades de los jóvenes de Ecuador y Francia en actividades de voluntariado.

15. Respecto al número 4 del artículo 419 de la Constitución, en el acuerdo no se modifica el régimen de derechos y garantías.

16. Por consiguiente, no se requiere someter el acuerdo a aprobación legislativa para su ratificación.

IV. Dictamen

En mérito de lo expuesto, esta Corte:

1. Dictamina que el *"Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República Francesa sobre el Voluntariado Internacional de Intercambio y Solidaridad entre Francia y el Ecuador"* no se encuentra incurso en los presupuestos contenidos en el artículo 419 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que, para su ratificación no se requiere aprobación por parte de la Asamblea Nacional.

2. Ordena que el acuerdo materia de este dictamen se devuelva a la Presidencia de la República para que continúe con el trámite correspondiente, de conformidad con el artículo 82 número 1 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales, Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 53-16-EP/22
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M., 06 de abril de 2022

CASO No. 53-16-EP

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

SENTENCIA No. 53-16-EP/22

Tema: La Corte analiza si es objeto de acción extraordinaria de protección una resolución emitida por un tribunal superior de conciliación y arbitraje que ratificó la decisión de declarar la nulidad de una reclamación colectiva de trabajo y la retrotrajo hasta el momento de presentación del pliego de peticiones.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 16 de enero de 2015, el Comité Especial de Trabajadores del Municipio de Samborondón[1] (en adelante, "el Comité de trabajadores") presentó ante el inspector provincial de trabajo de Guayas un pliego de peticiones[2] en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Samborondón (en adelante, "GAD Samborondón").

2. Mediante memorando N.° MDT-ITG-2015-0076-M, de 2 de febrero de 2015, el inspector de trabajo remitió el expediente a la Dirección de Mediación Laboral. El 12 de febrero de 2015, se suscribió el acta de audiencia de mediación laboral en la que las partes acordaron que tratarían los puntos controvertidos en una siguiente audiencia. El 20 de marzo de 2015, el Comité de trabajadores y el GAD de Samborondón suscribieron un acta en la que, principalmente, manifestaron la imposibilidad de llegar a un acuerdo en mediación[3].

[1] El pliego fue presentado por Alfredo Vargas Matamoros, Justo Ibarra Vargas, Byron Jácome Vargas y Aníbal Salazar Poveda, en sus calidades de secretario general, secretario de defensa jurídica, secretario de actas y comunicaciones y secretario de finanzas, respectivamente, del Comité de trabajadores.
[2] El pliego de peticiones del Comité de trabajadores incluía lo siguiente: reintegrar a los dirigentes del sindicato de trabajadores y a los trabajadores que fueron despedidos durante el conflicto laboral; estabilidad laboral para todos los trabajadores del GAD de Samborondón por al menos cinco años; reliquidación de las horas extras; entrega de uniformes de los años 2013, 2014 y 2015; reliquidación de las remuneraciones que fueron disminuidas; restitución de la jornada a cuarenta horas semanales, respetando los días de descanso obligatorio; entrega de implementos de protección para el trabajo; elevación general de sueldos en un 30% para cada trabajador; y, suscripción del décimo primer contrato colectivo de trabajo.
[3] El único acuerdo fue el siguiente: "[l]*as partes acuerdan y manifiestan de forma libre y voluntaria iniciarán negociaciones directas del proyecto de undécimo contrato colectivo en las instalaciones del GAD de Samborondón o en el lugar que las partes estimen conveniente, en un plazo de 60 días contados a partir de la suscripción de la presente acta. Queda superado el presente punto*".

3. Por la falta de acuerdo en mediación, el trámite pasó a ser conocido por un Tribunal de Conciliación y Arbitraje (de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Guayaquil), mismo que, con voto de mayoría, el 25 de mayo de 2015 declaró su nulidad desde la fecha de presentación del pliego de peticiones N.° 210435-2015, en los siguientes términos:

> *Basándose en el Art. 452 inciso tercero del Código de Trabajo, el comité de la empresa deberá estar constituido por más del 50% de los trabajadores, habiéndose verificado en línea, vía on line, en conjunto con las partes, la planilla del IESS del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Samborondón del mes de enero de 2015 tiempo en el cual se presento* [sic] *la presente reclamación, un total de 328 trabajadores bajo régimen de Código de Trabajo, y de la revisión del acta de asamblea para conformar el Comité de Especial de Trabajadores del Municipio de Samborondon* [sic] *llevada a cabo de fecha 15 de enero de 2015, se establece que el Comité se conformo* [sic] *solamente con 46 trabajadores, número que es inferior al 50 por ciento señalado en el Art. 452 del Código de Trabajo, pudiéndose verificar una falta de personería activa por parte de los demandantes, por lo que en virtud de lo establecido en el Art. 346 numeral 3 del Código de Procedimiento Civil norma supletoria de la materia, es una omisión de solemnidad sustancial, por lo que al tenor de lo establecido en el Art. 1014 ibídem, cabe que este Tribunal declare de oficio la nulidad del presente trámite.*

4. Del auto de nulidad detallado en el párrafo precedente, el Comité de trabajadores solicitó aclaración y revocatoria. El 1 de julio de 2015, en voto de mayoría, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje rechazó los recursos por improcedentes.

5. A continuación, contra el auto de nulidad, el Comité de trabajadores interpuso recurso de apelación, que incluía una alegación de nulidad, razón por la que se integró el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje.

6. El 29 de octubre de 2015, el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, en voto de mayoría, rechazó el recurso interpuesto por la parte actora; en consecuencia, ratificó el auto de nulidad y dejó a salvo los derechos de los trabajadores para ejercer las acciones individuales o colectivas que consideren pertinentes, de conformidad con la ley.

7. De la resolución identificada en el párrafo anterior, el Comité de trabajadores solicitó aclaración. El 20 de noviembre de 2015, el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, con voto de mayoría, resolvió: *"*[…] *el pronunciamiento realizado en el considerando cuarto, letra a) del fallo, es suficientemente claro, pues la conformación el comité especial debe sujetarse a la regla establecida en el tercer inciso del artículo 452 del Código de Trabajo y no sobre el número de trabajadores amparados en el contrato colectivo"*. En definitiva, el tribunal consideró que no habría oscuridad en lo decidido y decidió negar el pedido de aclaración.

8. El 16 de diciembre de 2015, contra la resolución de apelación a la que se refiere el párr. 6 *supra*, Ubaldo Magallanes Caicedo presentó una demanda de acción

extraordinaria de protección, en calidad de procurador común de Alberto Ezequiel Alvarado Alvarado, Mario Lorenzo Alvarado Gonzalez, Juan Felipe Castro Pacheco, Sergio Luis Cruz Holguín, Víctor Josué Cruz Mindiolaza, Holver Farih Gómez Sánchez, Cesar Erwin Lucas Vásquez, Milton Ernesto Miranda Manzaba, Washington Manuel Moncada Vera, Jenny Elizabeth Vera Medina, Eithel Iván Vera Noboa y José Pantaleón Vera Torres[4].

9. El 2 de febrero del 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional avocó conocimiento y admitió a trámite la demanda.

10. El 24 de febrero, 1 de marzo y 19 de abril de 2016, el GAD Samborondón presentó escritos en la Corte Constitucional. En el primero, señaló correos electrónicos para futuras notificaciones y, en los dos siguientes, explicó las razones por las que, en su opinión, la acción de extraordinaria de protección debía ser rechazada.

11. Mediante escritos de 26 de febrero y 14 de abril de 2016, el Comité de trabajadores solicitó a la Corte Constitucional requerir un informe al GAD Samborondón (ya que habría intentado disolver su sindicato) y ser escuchado en audiencia.

12. En razón del sorteo realizado en la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 24 de febrero del 2016, la sustanciación de la presente causa le correspondió al entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien avocó conocimiento de la misma el 16 de junio de 2016 y solicitó un informe de descargo al presidente y miembros del Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, bajo la jurisdicción de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Guayaquil.

13. Mediante escrito de 11 de mayo de 2017, la Asamblea Nacional remitió a esta Corte documentación entregada por el señor Ubaldo Magallanes, relacionada con la demora en la tramitación del caso N.° 53-16-EP.

14. De conformidad con el sorteo realizado en sesión de 12 de noviembre del 2019, la presente causa fue remitida al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento el 1 de diciembre de 2020.

15. El 13 de octubre de 2020, Holver Farih Gómez Sánchez, Washington Manuel Moncada Vera y Eithan Iván Vera Noboa solicitaron copias simples y certificadas del proceso y designaron como abogada a Jasmín Moreira Granja.

16. El 23 de diciembre de 2020, José Pantaleón Vera Torres, Eithel Iván Vera Noboa, Alberto Ezequiel Alvarado Alvarado, Mario Lorenzo Alvarado Gonzalez, Víctor Josué Cruz Mindiolaza, Holver Farih Gómez Sánchez, Jenny Elizabeth Vera Medina

[4] En la demanda señalan que presentan la acción extraordinaria de protección por sus propios derechos, en calidad de obreros despedidos del Municipio del cantón Samborondón y por haber presentado el pliego de peticiones N.° 21435-2015. Además, nombraron como abogado a Francisco Efraín Del Pozo Alvarado.

y Washington Manuel Moncada Vera designaron como abogada a Jasmín Moreira Granja.

17. El 13 de enero de 2021, Ubaldo Magallanes Caicedo, en calidad de procurador común, presentó un escrito con el cual desistió de la acción extraordinaria de protección "*dado que el fondo de la litis ha sido resuelto y no tener* [sic] *nada que reclamar*" y acompañó al mismo el reconocimiento de firma y rúbrica realizado ante la Notaria Tercera del cantón Samborondón[5]. Dicho escrito estaba firmado conjuntamente con el abogado Orly Paúl Pineda Salazar.

18. En la misma fecha, Iván David Álvarez Herrera, en calidad de secretario general del Sindicato de Obreros del Municipio de Samborondón, presentó un escrito en el que desistió de la causa en los mismos términos mencionados en el párrafo anterior y lo acompañó con el reconocimiento de firma y rúbrica realizado en la Notaría Tercera del cantón Samborondón. Dicho escrito estaba firmado conjuntamente con el abogado Orly Paúl Pineda Salazar.

19. El 14 de enero de 2021, Ubaldo Magallanes Caicedo e Iván David Álvarez Herrera presentaron escritos en los que designaron como abogado a Orly Paúl Pineda Salazar, abogado con el que presentaron los escritos de desistimiento.

20. El 7 de diciembre de 2021, Ubaldo Magallanes Caicedo presentó un escrito en el que señaló que "*desmentía*" el desistimiento por cuanto "*tenemos más de seis años sin ser reintegrados a nuestros puestos de trabajo, tampoco hemos recibido valor alguno por todo el tiempo que estamos en la desocupación, ni indemnización por despido intempestivo*", solicitó que se emitan medidas cautelares a favor de los ex trabajadores y designó como abogado a Lenner Luis Lastra Lerma[6].

21. El 17 de enero de 2022 y 28 de enero de 2022, Ubaldo Magallanes Caicedo, en calidad de procurador común, solicitó nuevamente la adopción de medidas cautelares[7] y que se continúe con la tramitación de la causa. Este último pedido fue reiterado el 16 de marzo de 2022.

---

[5] El procurador común, en el escrito mencionado, expone su razón para desistir en los siguientes términos "*a la presente fecha esto es 07 de enero del 2021, ya las diferencias que tuviéramos con nuestro ex patrono esto es el GAD MUNICIPAL DE SAMBORONDÓN lo que motivare en el pasado el pliego de peticiones 210436-2015 celebrado en el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, bajo la jurisdicción de la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Guayaquil fue resuelto, por lo que no tenemos nada que reclamar por los hechos que motivaren la presente acción de protección* [sic]".

[6] Dicho escrito fue firmado por Washington Manuel Moncada Vera, Víctor Josué Cruz Mindiolaza, Holver Farih Gómez Sánchez, Eithel Iván Vera Noboa, Jenny Elizabeth Vera Medina, Ubaldo Magallanes Caicedo, Alberto Ezequiel Alvarado Alvarado, José Pantaleón Vera Torres, Mario Lorenzo Alvarado Gonzalez y Lenner Luis Lastra Lerma.

[7] De acuerdo con el tercer inciso del artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las medidas cautelares no proceden dentro de una acción extraordinaria de protección.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

22. En su demanda, el accionante solicita a la Corte Constitucional:

22.1 Que se declare la inconstitucionalidad de los despidos intempestivos de los trabajadores miembros del Comité de trabajadores, se disponga que sean reintegrados a sus labores y se ordene el pago de las remuneraciones dejadas de pagar durante el tiempo en que fueron separados del GAD Samborondón.

22.2 Que se deje sin efecto la resolución emitida por el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje, al no haber resuelto el problema de fondo, circunstancia que habría vulnerado: (i) los tratados internacionales de la OIT suscritos por el Ecuador; (ii) los derechos constitucionalmente reconocidos al trabajo digno (art. 33, en concordancia con los arts. 325 y 326.5), libertad de organización (art. 326, números 7 y 8) y debido proceso (art. 76); y (iii) los principios constitucionales *in dubio pro laborem* (art. 326.3 CRE); e, irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales (art. 326.2).

23. Todos los derechos invocados por el accionante, referidos en el párr. 22.2 *supra*, se habrían vulnerado por las razones siguientes:

23.1 El Tribunal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje se habrían equivocado al declarar la nulidad del proceso, ya que la falta de legitimación activa habría podido subsanarse al abrir la causa a prueba.

23.2 El GAD de Samborondón despidió intempestivamente a doce trabajadores, quienes eran miembros del Comité de trabajadores.

C. Informe de descargo

24. El 14 de diciembre de 2020, el Director Regional del Trabajo y Servicio Público de Guayaquil señaló que el tribunal que emitió la resolución impugnada, como todo tribunal superior de conciliación y arbitraje, era temporal y se desintegró luego de resolver la causa.

II. Competencia

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

III. Cuestiones previas

26. Antes de iniciar con el análisis, cabe realizar un pronunciamiento respecto de los desistimientos[8] presentados en la causa (ver párrs. 17 y 18 *supra*). Por un lado, el desistimiento presentado por Ubaldo Magallanes Caicedo, en calidad de procurador común, no procede ya que el accionante se retractó del mismo antes de que este sea tramitado. Por otro lado, el desistimiento presentado por Iván David Álvarez Herrera, en calidad de secretario general del Sindicato de Obreros del Municipio de Samborondón, tampoco procede ya que este sindicato no presentó la demanda de acción extraordinaria de protección, por lo que no estaba legitimado para desistir de la acción.

27. De conformidad con los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

28. En la sentencia N.° 0037-16-SEP-CC, esta Corte estableció la denominada regla de la preclusión, según la cual, si una demanda de acción extraordinaria de protección ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de sus requisitos de admisibilidad.

29. En la sentencia N.° 154-12-EP/19, esta Magistratura estableció una excepción a la referida regla de la preclusión y determinó que, en situaciones en las que se han planteado acciones extraordinarias de protección contra decisiones que no son objeto de dicha acción, esta Corte puede rechazarlas por improcedentes. En este sentido, en el párrafo 52 de la sentencia referida, se señaló 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 o una resolución con fuerza de sentencia,* […] *la Corte no puede verse obligada a pronunciarse* […]".

30. En el presente caso, la acción extraordinaria de protección se presentó en contra de una resolución que, ratificando la del tribunal inferior, declaró la nulidad de lo actuado a partir de la presentación del pliego de peticiones suscrito por el Comité de

[8] Sobre el desistimiento, la LOGJCC prevé lo siguiente: "*Art. 15.- Terminación del procedimiento.- El proceso podrá terminar mediante auto definitivo, que declare el desistimiento o apruebe el allanamiento, o mediante sentencia.*
1. Desistimiento.- La persona afectada podrá desistir de la acción en cualquier momento por razones de carácter personal que serán valoradas por la jueza o juez. Se considerará desistimiento tácito cuando la persona afectada no compareciere a la audiencia sin justa causa y su presencia fuere indispensable para demostrar el daño. En caso de desistimiento el expediente será archivado […]
En ningún caso la jueza o juez aceptará el desistimiento, allanamiento o acuerdo reparatorio que implique afectación a derechos irrenunciables o acuerdos manifiestamente injustos".

trabajadores del GAD Samborondón. Por lo tanto, corresponde analizar si la resolución impugnada puede ser objeto de esta garantía jurisdiccional.

31. Para el efecto, en la sentencia N.° 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.*

32. Respecto del supuesto (1), se observa que la resolución de 29 de octubre de 2015 no resolvió el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, sino que declaró una nulidad y retrotrajo el proceso al tiempo de presentación del pliego de peticiones. Este mismo hecho imposibilita que dicha decisión pueda considerarse un obstáculo para la reanudación del proceso puesto que el Comité de trabajadores puede plantear una nueva demanda una vez que subsane la falta de su legitimidad activa en la causa.

33. En cuanto al supuesto (2), en la citada sentencia N.° 154-12-EP/19, esta Corte manifestó: *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.*

34. En el presente caso, tampoco se configura el supuesto (2), es decir, que se haya provocado un gravamen irreparable a los derechos fundamentales del accionante, por cuanto su pretensión puede volver a conocerse si se presenta un nuevo pliego de peticiones, es decir, la declaratoria de nulidad no impide al Comité de trabajadores intentar nuevamente las acciones de las que se crea asistido.

35. En consecuencia, la resolución impugnada no es susceptible de acción extraordinaria de protección, por lo que esta Corte Constitucional no se pronunciará sobre los argumentos esgrimidos en contra de la misma.

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. Rechazar por improcedente la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N. º 53-16-EP.

2. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.11 14:42:37 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

005316EP-425d2

Caso Nro. 0053-16-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

ASGB/mesv

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 195-17-EP/22
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 06 de abril de 2022

CASO No. 195-17-EP

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

SENTENCIA No. 195-17-EP/22

Tema: Esta sentencia analiza si la resolución de revocatoria de medidas cautelares dictadas dentro de una acción de acceso a la información es objeto de acción extraordinaria de protección. Una vez realizado el análisis correspondiente se rechaza la demanda por falta de objeto.

I. Antecedentes

1. El 27 de junio de 2016, el señor Manuel Benigno Delgado Delgado presentó una acción de acceso a la información con medidas cautelares en contra del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja (en adelante "GADM-Loja") y a la Procuraduría General del Estado (PGE), debido a que habría solicitado a la entidad *"(...) copias debidamente certificadas de los siguientes documentos: Proyecto o planificación de la obra a realizarse en el barrio `La Recta´; Presupuesto de la obra, aprobado por el Cabildo; Trámite de declaración pública y expropiación que se ha realizado para proceder con la obra indicada; y, Plano aprobado por esta institución sobre el particular con el detalle de inmuebles que serían afectados (...)"* lo que no fue atendido por el GADM-Loja. Adicionalmente, el actor refirió que las actuaciones de la entidad vinculadas al derrocamiento de las estructuras ocupadas en la línea de fábrica y que el costo de las mismas sea cargadas al actor causarían un daño grave e inminente, por lo que, solicitó la suspensión de los efectos del acto administrativo de 22 de junio de 2016[1]. Esta causa fue signada con el No. 11904-2016-00014.

2. El 28 de junio de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja (Tribunal Penal) avocó conocimiento de la acción y convocó a las partes a audiencia pública.

3. El 30 de junio de 2016, el Tribunal Penal, con voto de mayoría, resolvió aceptar la acción de acceso a la información y otorgar la solicitud de medidas cautelares, por lo que ordenó:

[1] El acto administrativo se relacionaba con la notificación por parte de la Comisaría de Ornato del GADM-Loja por la cual se solicitaba al señor Manuel Benigno Delgado Delgado "*retire de forma inmediata cercas y construcciones a puntos de línea de fábrica de acuerdo al Proyecto "Regulación Vial Sector La Recta Malacatos*".

> *1.- Suspender los efectos del acto administrativo notificado con fecha 22 de junio del 2016 y suscrito por la Abg. Enma Santamaría León, Comisaría de Ornato del Municipio de Loja. 2.- Dejar a salvo el derecho de la entidad accionada para que realice el procedimiento administrativo de acuerdo a la exigencia propia del asunto. 3.- Notificar a través de Secretaria,* [sic] *de manera urgente a la Comisaría Municipal de Ornato de Loja, con esta decisión; y, 4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada, disposiciones emanadas con las prevenciones señaladas en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido en el Artículo 30 del mismo cuerpo legal. dispone (sic) su archivo y al tenor del Art. 25 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...).*

4. De esta decisión el alcalde, procurador síndico y comisaria de ornato del GADM-Loja, presentaron solicitud de aclaración; misma que fue negada por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja el 19 de julio de 2016.

5. El 01 de agosto de 2016, el Dr. Augusto Leonardo Álvarez Loaiza, juez del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja indicó que la sentencia dictada en ese proceso se encuentra ejecutoriada por el ministerio de la ley.

6. El 02 de agosto de 2016, el GADM-Loja solicitó la revocatoria de medidas cautelares, *"en vista de que se demuestra que no tenía el fundamento para las mismas"*.

7. El 11 de agosto de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, en voto de mayoría, negó la solicitud de revocatoria, ya que *"de autos se desprende que no se ha evitado ni interrumpido la violación de derecho constitucional alguno (...)"*.

8. El 16 de agosto de 2016, el GADM-Loja apeló la negativa a la solicitud de revocatoria referida en el párrafo anterior.

9. El 15 de diciembre de 2016, la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja resolvió revocar las medidas cautelares.

10. El 16 de diciembre de 2016, el alcalde, procurador síndico y comisaria de ornato del GADM-Loja solicitaron la ampliación de la resolución anterior; la cual fue negada el 04 de enero de 2017.

11. El 13 de enero de 2017, el señor Manuel Benigno Delgado Delgado (en adelante "el accionante") presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de 15 de diciembre de 2016.

12. El 04 de mayo de 2017, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional, solicitó al accionante que complete y aclare su demanda; situación que fue acatada por el señor Manuel Benigno Delgado Delgado el 18 de mayo de 2017.

13. El 08 de agosto de 2017, el Tribunal de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda bajo el **No. 0195-17-EP**. Posteriormente, el 30 de agosto de 2017, la causa fue remitida al exjuez constitucional Alfredo Ruiz Guzmán.

14. 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, seis de los actuales jueces de la Corte Constitucional; y, el 10 de febrero de 2022, en virtud de la renovación parcial de este Organismo se integraron tres nuevos jueces.

15. 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 24 de febrero de 2022, avocó conocimiento de la causa, ordenó que se notifique a las partes y solicitó el informe de descargo a la judicatura que emitió el acto impugnado[2].

16. El 18 de marzo de 2022, los Dres. Marco Boris Aguirre Torres y Wilson Rodas Ochoa, jueces de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja remitieron su informe de descargo.

17. El 01 de abril de 2022, la licenciada Patricia Catalina Picoita Astudillo y el Dr. Luis Alfredo Tapia Montesdeoca, alcaldesa y procurador síndico respectivamente, de la ciudad de Loja, presentaron un informe en torno a la causa.

II. Competencia de la Corte Constitucional

18. 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 (**CRE**); y 60 al 64 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**).

III. Decisión impugnada

19. El accionante impugna la resolución emitida el 15 de diciembre de 2016, por la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

IV. Pretensión y argumentos de las partes

a) Del accionante

20. El accionante considera que el acto impugnado vulnera los siguientes derechos constitucionales: a la propiedad (arts. 66 numeral 26 y 321); prohibición de confiscación (art. 323); debido proceso (art. 76); y, seguridad jurídica (art. 82).

[2] Cabe indicar que el señor Manuel Benigno Delgado Delgado presentó una acción de incumplimiento la cual ha sido signada con el No. 7-17-IS.

21. Para fundamentar su demanda, el accionante describe los hechos que dieron lugar a la interposición de la acción de acceso a la información con medidas cautelares; e indica que en la decisión impugnada no se dispuso nada respecto de la información que se ordenó entregar.

22. Refiere que su derecho a la propiedad se vulneró con la revocatoria de medidas cautelares pese a que el daño inminente estaba demostrado. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, considera que éste ha sido vulnerado debido a que la Sala *"guardó silencio sobre la no entrega de la información ordenada vinculada umbilicalmente a las medidas cautelares concedidas a este propósito, contrariando de paso el principio previsto en el número 3 del Art. 11 de nuestra Norma Normarum (...)"*.

23. En atención a lo manifestado, el accionante solicita se acepte su demanda, se declare la vulneración a sus derechos constitucionales y se deje en firme el auto de 11 de agosto de 2016.

b) Los legitimados pasivos

24. El 18 de marzo de 2022, los jueces Marco Boris Aguirre Torres y Wilson Rodas Ochoa, jueces de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, presentaron de manera individual su informe de descargo.

25. El juez Marco Boris Aguirre Torres indicó que no se han vulnerado los derechos del accionante; y, que la demanda no contiene cargos completos a ser analizados. Por su parte, el juez Wilson Rodas Ochoa expone que la demanda se relaciona con un auto que no es objeto de acción extraordinaria de protección al devenir de la apelación a la negativa de revocatoria de medidas cautelares; pero además no se identifica vulneración a derechos constitucionales en contra del accionante.

c) GAD de Loja (tercero con interés)

26. El 01 de abril de 2022, el GAD de Loja presentó un escrito respecto a la causa, en el cual realizó una descripción de los antecedentes procesales presentados en la acción de acceso a la información con medidas cautelares. Indica que la notificación por parte de la Comisaría de Ornato al accionante no vulneró derechos del accionante, ya que:

> *Con fundamento en los artículos 414,415,416 y 417 del COOTAD, al haber sido la subdivisión del predio propiedad del accionante autorizado por el Municipio de Loja, e inscrito en el Registro de la Propiedad con el número 2426 de fecha 11 de junio del 2001, el camino de ingreso de 6 metros de ancho constante en el plano de subdivisión, por su propia naturaleza jurídica se constituye en bien de dominio y de uso público, bajo la tutela constitucional y legal de inalienables, inembargables e imprescriptibles, correspondiéndole al Municipio de Loja, velar por su protección y garantizar el libre tránsito de las personas por dicha ingreso y/o calle. Por lo señalado al notificarle la*

Comisaria de Ornato al señor Manuel Benigno Delgado, para que habilite y/o despeje el ancho de la vía (calle) que la había ocupado arbitrariamente el accionante no constituye de ninguna forma violación de la propiedad privada y jamás confiscación al ser un bien de uso y dominio público, peor aún violación al debido proceso y a la seguridad jurídica, como equivocadamente lo aduce el accionante (...).

27. Adicionalmente, el GAD de Loja expone que el auto impugnado no es objeto de acción extraordinaria de protección al no ser una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia; pero además, no se observa que el auto impugnado genere un gravamen irreparable en contra del accionante, por lo que, la sentencia debe rechazar la demanda del accionante.

V. Análisis Constitucional

5.1 Sobre la procedibilidad de la acción extraordinaria de protección

28. El accionante ha presentado acción extraordinaria de protección en contra de la resolución de 15 de diciembre de 2016, por la cual la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja aceptó el recurso de apelación a la negativa de la revocatoria de medidas cautelares ordenadas en contra del GADM-Loja el 30 de junio de 2016. En este sentido, le corresponde a este Organismo analizar si la decisión impugnada es objeto de acción extraordinaria de protección.

29. El artículo 94[3] de la Constitución de la República y el 58[4] de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional han delimitado el objeto de la acción extraordinaria de protección, entendida como la garantía que busca 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.

30. En este mismo sentido, la sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, determinó que las demandas planteadas respecto a acciones extraordinarias de protección deben cumplir necesariamente los requisitos determinados para su trámite, *"específicamente aquellos que guardan relación con el objeto de la acción referida"*, esto es, demandas que impugnen la constitucionalidad de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia; y, de manera excepcional podrían ser objeto de esta garantía *"los autos que sin cumplir con las características antes señaladas, causan un gravamen irreparable. Un auto que causa un gravamen irreparable es*

[3] CRE. *Art. 94.- La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.*

[4] LOGJCC. *Art. 58.- Objeto.- La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.*

aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal". El cumplimiento de requisitos brinda seguridad jurídica y no desnaturaliza a la acción extraordinaria de protección.

31. El fallo anteriormente mencionado además de delimitar el objeto de la acción extraordinaria de protección fijó una excepción al principio de preclusión, al contemplar 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 o una resolución con fuerza de sentencia, (...),* ***la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso"*** (énfasis añadido).

32. Posteriormente, esta Corte conceptualizó al auto definitivo indicando 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****"*[5]*. A su vez, un auto pone fin al 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 materia****l, o bien, (1.2) el auto* ***no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones****"* [6] *(énfasis en el texto original).*

33. De otro lado, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional ecuatoriana[7], las medidas cautelares constitucionales tienen como finalidad *"prevenir o cesar cualquier vulneración de derechos constitucionales que pueda sufrir una persona"*[8].

34. Al respecto, el artículo 87 de la CRE señala que: "*(s)e podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho*". Por su parte, los artículos del 26 al 38 de la LOGJCC, prescriben que dichas medidas tendrán como propósito "*evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos*".

35. En este sentido, debido a la naturaleza cautelar, provisional, instrumental y revocable de esta garantía, el artículo 35 de la LOGJCC señala que, tras su otorgamiento y adopción, es posible su revocatoria "*cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, (cuando) hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o (cuando) se demuestre que no tenían fundamento [...]".* Por lo que, la adopción o no

[5] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 1502-14-EP/19 de 07 de noviembre de 2019.
[6] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 1534-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019 y 1502-14-EP/19 de 07 de noviembre de 2019.
[7] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 66-15-JC/19 de 10 de septiembre de 2019.
[8] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009, Art. 26.

de las medidas cautelares, por su naturaleza no constituye una decisión definitiva, ya que es un mecanismo autónomo, temporal y mutable; por tanto, no surte efectos de cosa juzgada material porque es permitido volverla a interponer. En conclusión, no correspondería realizar un análisis respecto a una decisión que no es objeto de acción extraordinaria de protección[9], a no ser que exista un gravamen irreparable.

36. Ahora bien, en el caso bajo análisis se observa que el señor Manuel Benigno Delgado Delgado presentó su acción de acceso a la información con medidas cautelares de manera conjunta; así, el 30 de junio de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja aceptó la acción y concedió las medidas cautelares; de esta decisión el GADM-Loja solicitó aclaración, recurso que fue negado el 19 de julio de 2016.

37. La medida cautelar concedida a favor del accionante; fue impugnada a través del recurso de revocatoria planteado por el GADM-Loja; y, debido a que esta solicitud (la revocatoria) fue negada, se interpuso el recurso de apelación con la finalidad de que la Corte Provincial lo analice y resuelva.

38. Justamente, el 15 de diciembre de 2016, la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja consideró que la medida cautelar debía ser revocada, toda vez que no se verificaba *"que en la especie se iba a producir un daño irreparable, porque la Municipalidad pretendía ejecutar algo conocido y aceptado por el accionante, quien luego enajenó los tres lotes restantes a objeto de incrementar su patrimonio y a sabiendas de que el camino se iba a ampliar de cuatro a seis metros; habiéndose dictado las medidas cautelares por el a quo sin que exista fundamento para ello, como lo expresa el Art. 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que es procedente su revocatoria".*

39. Como se indicó anteriormente, las medidas cautelares subsisten en tanto persistan las circunstancias que las justifiquen. En el presente asunto, las medidas cautelares se encontraron vigentes hasta el 15 de diciembre de 2016, fecha en la cual fueron revocadas. En este sentido, los autos emitidos en este tipo de garantías no son objeto de acción extraordinaria de protección[10], debido a que no son decisiones de carácter definitivo, y tampoco resuelven el fondo de la controversia; así, en el caso bajo análisis, el fondo de la controversia se resolvió el 30 de junio de 2016, fecha en que se concedió la garantía principal. Por tanto, al encontrarnos frente a un auto que no es objeto de acción extraordinaria de protección, esta Corte considera inadecuado continuar con el análisis de fondo; cuanto más del auto impugnado no se observa que el mismo haya podido causar un gravamen irreparable, considerando que el accionante pudo, de creerlo adecuado, interponer acciones constitucionales o legales que tutelen sus derechos a la propiedad presuntamente afectados con la revocatoria a las medidas cautelares.

[9] Caso No. 1458-18-EP, 15 de mayo de 2019; caso No. 3400-17-EP, 6 de marzo de 2019; caso No. 2545-17-EP, 13 de marzo de 2019.
[10] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1589-13-19/EP de 28 de octubre de 2019.

40. Finalmente, esta Corte Constitucional reafirma la importancia de cumplir con los requisitos de admisibilidad de las acciones extraordinarias de protección[11], dado que garantiza seguridad jurídica al no desnaturalizar el objeto de la acción. En este sentido, al verificar que la demanda impugna una decisión que por sus características no es objeto de acción extraordinaria de protección, esta Corte considera improcedente continuar con el análisis de fondo.

Consideraciones adicionales

41. Si bien esta sentencia ha identificado que el acto impugnado no es objeto de una acción extraordinaria de protección y que tampoco se ha constatado la existencia de un gravamen irreparable, por lo que no es procedente realizar un examen de fondo, este Organismo considera indispensable recordar a los jueces que asumen competencias constitucionales el tratamiento que deben dar cuando se presentan medidas cautelares de manera conjunta con una garantía jurisdiccional.

42. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional presenta el procedimiento a ser empleado por los jueces constitucionales al momento de conocer sobre garantías jurisdiccionales de manera conjunta con medidas cautelares; así, el artículo 10 vinculado al contenido de la demanda de garantías, determina que los accionantes pueden proponer, de considerar oportuno, la solicitud de medidas cautelares; esto con la finalidad impedir o interrumpir la violación de un derecho. Al respecto, este Organismo ha identificado que *"si el objeto es prevenir o evitar la vulneración de un derecho constitucional, se estaría ante una amenaza y, por tanto, procede una medida cautelar autónoma. Mientras que, cuando el objeto es interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la medida cautelar puede interponerse conjuntamente con una garantía de conocimiento"*[12]. Por lo que, las medidas cautelares tienen un carácter cautelar y tutelar a la vez. *"Cautelar por cuanto preserva temporalmente una situación jurídica, y tutelar respecto del ejercicio de los derechos, pues tiene como objetivo impedir su vulneración o suspenderla si ya está ocurriendo"*[13].

43. Ahora, el juez o jueza que conoce la garantía jurisdiccional en la cual se ha solicitado también medidas cautelares, en atención al artículo 13 de la LOGJCC, **al momento de calificar la demanda de garantía jurisdiccional debe pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares;** esto debido a que, si la finalidad es interrumpir o cesar la vulneración a derechos debe hacerlo de manera oportuna, esto es previo a que se emita el pronunciamiento de fondo de la causa, ya que en la etapa de sustanciación

[11] Cfr. Ver Corte Constitucional Sentencias No. 1181-11-EP/19 de 25 de septiembre de 2019, 1403-13-EP/20 de 02 de junio de 2020 párr. 35.
[12] Cfr. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 16-16-JC/20 de 30 de septiembre de 2020, párr. 36.
[13] Ibíd. Párr. 37

de la causa lo que se analizará es la real existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales y de ser el caso, las medidas de reparación integral correspondientes.

44. En el presente asunto, la Corte observa que el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, avocó conocimiento de la acción de acceso a la información con medida cautelar el 28 de junio de 2016; y omitió en ese auto pronunciarse respecto a la solicitud de medidas cautelares; sino que, de manera conjunta resolvió, tanto la presunta vulneración a la garantía de acceso a la información, como la solicitud de medida cautelar, la cual consistía en la suspensión de la notificación por parte de la Comisaría de Ornato respecto al retiro de cercas y construcciones en los puntos de línea de fábrica; lo que generó una situación *sui generis* ya que por un lado, se emitió una sentencia de garantía constitucional (30 de junio de 2016) que se entiende determinó la presunta vulneración al derecho de acceso a la información por parte del GADM-Loja en contra del señor Manuel Benigno Delgado Delgado; y por otra, la permanencia en el tiempo de una medida cautelar presuntamente tendiente a evitar la vulneración a derechos del accionante; específicamente el derecho a la propiedad. Medida, que posteriormente fue tramitada conforme al procedimiento de medida cautelar y por ende fue revocada a través del recurso de apelación sustanciado por la Sala Penal de la Corte Provincial de Loja.

45. En atención a lo manifestado, este Organismo llama la atención, tanto a los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, como a la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Loja, al evidenciar que en el presente asunto no actuaron con observancia al respeto del trámite propio determinado para la resolución de garantías jurisdiccionales planteadas de manera conjunta con medidas cautelares; pese a que la normativa infra-constitucional lo prevé; esto debido a que, no emitieron el pronunciamiento sobre las medidas cautelares al momento de calificar la demanda de garantías jurisdiccionales, esto era el 28 de junio de 2016.

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. Rechazar por improcedente la acción extraordinaria de protección presentada por Manuel Benigno Delgado Delgado en contra de la resolución de 15 de diciembre de 2016 emitida dentro del proceso constitucional No. 11904-2016-00014.

2. Llamar la atención de los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, así como a la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Loja que conocieron y sustanciaron la causa No. 11904-2016-00014.

3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.21 11:53:56 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 195-17-EP/22

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante "LOGJCC"), formulo mi voto salvado respecto de la sentencia No. 195-17-EP/22 emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 6 de abril de 2022 y aprobada con ocho votos a favor.

2. La causa tiene origen en la demanda de acción extraordinaria de protección planteada por Manuel Benigno Delgado Delgado (en adelante "el accionante"), en contra del auto emitido el 15 de diciembre de 2016 (en adelante "la decisión impugnada") por los jueces de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (en adelante "la judicatura accionada"), dentro del proceso No. 11904-2016-00014 de medidas cautelares[1] conjuntas con acción de acceso a la información pública[2] presentadas en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja (en adelante "la institución accionada" o el "GAD de Loja"). Mediante dicha decisión, la judicatura accionada aceptó el recurso de apelación interpuesto frente a la negativa de revocatoria de la medida cautelar dispuesta en la causa y resolvió revocarla.

3. La medida cautelar fue otorgada mediante la decisión *sui generis*[3] de 30 de junio de 2016[4], en la cual, mediante voto de mayoría[5], el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja (en adelante "la judicatura de primera instancia") resolvió:

> […] ***ACOGER la petición de medidas cautelares*** *presentada por el señor Manuel Benigno Delgado Delgado, ordenando de manera inmediata 1.-* ***Suspender los efectos*** *del acto administrativo notificado con fecha 22 de junio del 2016 y suscrito por la Abg*.

[1] La solicitud de medidas cautelares consistió en que se deje sin efecto el acto administrativo de 22 de junio de 2016 mediante el cual se requirió al accionante que "*retire de forma inmediata cercas y construcciones a puntos de línea de fábrica de acuerdo al Proyecto 'Regulación Vial Sector La Recta Malacatos'"* pues, a criterio el accionante, el derrocamiento de las estructuras y el costo de dicha actuación le generaría daños graves e irreparables.

[2] La acción de acceso a la información pública se presentó debido a que el GAD de Loja no habría entregado al accionante documentos relacionados con una obra, tales como: proyecto, planificación, presupuesto aprobado, trámites de declaración pública y expropiación, planos y detalle de los inmuebles afectados para la construcción de la obra.

[3] La referencia a la decisión de 30 de junio de 2016 como una "decisión *sui generis*" responde a que en ésta se ordenó, de forma simultánea, disposiciones acerca de las medidas cautelares solicitadas y sobre la acción de acceso a la información pública. De ahí que no considero adecuado identificar a esta decisión como una "resolución" ni como "sentencia".

[4] A pesar de la naturaleza confusa de la decisión, la sentencia de mayoría la llama indistintamente "decisión" (por ejemplo en el párrafo 40) y "sentencia" (por ejemplo en el párrafo 44).

[5] Con el voto salvado del juez Luis Felipe Valdivieso Arias quien consideró que correspondía "*inadmit*[ir] *la medida cautelar solicitada*" por considerar que la misma "[…] *no cumple con los presupuestos exigidos en los Arts. 39 y 40 de la* [LOGJCC …]".

> *Enma Santamaría León, Comisaría de Ornato del Municipio de Loja. 2.- Dejar a salvo el derecho de la entidad accionada para que realice el procedimiento administrativo de acuerdo a la exigencia propia del asunto. 3.- Notificar a través de Secretaria,* [sic] *de manera urgente a la Comisaría Municipal de Ornato de Loja, con esta decisión; y, 4.-* ***La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada,*** *disposiciones emanadas con las prevenciones señaladas en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido en el Artículo 30 del mismo cuerpo legal. dispone* [sic] *su archivo y al tenor del Art. 25 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional* […] (énfasis añadido).

4. Por su parte, en la decisión impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección, la judicatura accionada resolvió: "[r]*evocar las medidas cautelares dictadas, eso sí, el GAD Municipal de Loja, deberá respetar los seis metros de ampliación del camino peatonal, tantas veces aludido y aceptado por el accionante*". El fundamento de la judicatura accionada consistió, en lo principal, en que "[…] *las medidas cautelares* [fueron dictadas] *por el a quo sin que exista fundamento para ello* […]".

5. En la sentencia No. 195-17-EP/22, la Corte determina que la decisión impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección no es un auto definitivo objeto de dicha garantía, en tanto la misma no puso fin al proceso –al no pronunciarse sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material–, ni impidió la continuación del proceso o el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones. El fundamento de la Corte para llegar a estas conclusiones se enfocó en la naturaleza instrumental, temporal, mutable y cautelar de las medidas cautelares y en el hecho de que el auto de 15 de diciembre de 2016 se limitó a resolver el recurso de apelación interpuesto frente a la negativa de revocatoria de la medida cautelar ordenada por la judicatura de primera instancia. Posteriormente, la sentencia de mayoría afirma que en la causa no se observa que la decisión impugnada haya podido causar un gravamen irreparable debido a que "[…] *el accionante pudo, de creerlo adecuado, interponer acciones constitucionales o legales que tutelen sus derechos a la propiedad presuntamente afectados con la revocatoria a medidas cautelares*". Por lo expuesto, la Corte rechaza la demanda de acción extraordinaria de protección por improcedente.

6. A pesar de lo anterior, entre los párrafos 41 y 45 de la sentencia de mayoría, la Corte realiza consideraciones adicionales con relación al trámite para las medidas cautelares previsto en la LOGJCC y la inobservancia del mismo por parte de la judicatura de primera instancia y la judicatura accionada. Estas consideraciones concluyen en un llamado de atención a las judicaturas que resolvieron la causa No. 11904-2016-00014 en primera y segunda instancia.

7. Si bien estoy de acuerdo con el análisis realizado en la sentencia de mayoría acerca de los motivos por los que la decisión impugnada no es un auto definitivo y, por lo tanto no es objeto de acción extraordinaria de protección; discrepo con el análisis realizado como consideraciones adicionales en tanto, a mi criterio, esos aspectos

debían ser analizados en el marco de un posible gravamen irreparable. A continuación, explicaré brevemente las razones de mi discrepancia en relación con lo indicado.

8. En su demanda de acción extraordinaria de protección[6], el accionante sostiene que la decisión impugnada vulnera sus derechos constitucionales a la propiedad y a la prohibición de confiscación[7], al debido proceso y a la seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 66 numeral 26, 321, 323, 76 y 82 de la Constitución, respectivamente. Con relación a las alegadas vulneraciones al debido proceso y a la seguridad jurídica, el accionante detalla los motivos por los que solicitó medidas cautelares de manera conjunta a la acción de acceso a la información pública y señala que la judicatura accionada irrespetó el trámite aplicable a las medidas cautelares conjuntas. El accionante sustenta dicha afirmación señalando que los jueces provinciales revocaron tanto las medidas cautelares como la disposición de entrega de la información relacionada con la garantía de conocimiento, bajo el argumento de que la información solicitada no existía. Además, el accionante argumentó que la revocatoria se dio sin que la judicatura accionada constate que los motivos que fundamentaron la petición de medidas cautelares no habían desaparecido y sin tomar en cuenta que la entrega de la información dispuesta por la judicatura de primera instancia no se había cumplido.

9. El presente voto no tiene por objeto analizar el cumplimiento de las medidas dispuestas a través de la decisión *sui generis* dictada por la judicatura de primera instancia el 30 de junio de 2016, toda vez que el accionante reclamó el cumplimiento de la misma a través de la acción de incumplimiento identificada con el No. 7-17-IS[8] y que la misma no ha sido impugnada de forma expresa a través de la presente acción extraordinaria de protección. Sin embargo, dado que la decisión judicial impugnada de 15 de diciembre de 2016 revocó las medidas dispuestas en la decisión *sui generis*, es preciso tener claro el alcance de la primera decisión, antes de referirnos a la decisión impugnada.

10. A través de la decisión *sui generis*, la judicatura de primera instancia se pronunció de forma expresa en el sentido de aceptar la solicitud de medidas cautelares y dispuso la suspensión del acto administrativo que el accionante señaló como amenaza de la vulneración de sus derechos constitucionales. Adicionalmente, la judicatura de primera instancia dispuso la entrega de la información que el accionante demandó como pretensión ligada a la garantía de conocimiento. A mi criterio esta actuación supone una inobservancia en el trámite de las medidas cautelares conjuntas por varias razones. En primer lugar, esta decisión se adoptó al concluir la audiencia celebrada el 29 de junio de 2016. Es decir, no se cumplió con la urgencia e

[6] Así como en el escrito que aclara y completa la misma, presentado el 18 de mayo de 2017 en cumplimiento de la disposición realizada por la Sala de Admisión mediante auto de 4 de mayo de 2017.
[7] En este voto no me centraré en las alegadas vulneraciones al derecho a la propiedad y a la prohibición de confiscación, en la medida en que estas se relacionan con el mérito de la causa de origen.
[8] La acción por incumplimiento fue resuelta por esta Corte en sentencia de 6 de abril de 2022 y respecto de la cual también formulé mi voto salvado.

inmediatez que requieren los artículos 29 y 33 de la LOGJCC[9] ni con la excepcionalidad de la convocatoria a audiencia para la resolución acerca del otorgamiento de las medidas cautelares, dispuesta por el artículo 36 de la LOGJCC[10]. En segundo lugar, la judicatura de primera instancia resolvió en un mismo acto procesal la solicitud de medida cautelar, así como la pretensión relacionada con la acción de acceso a la información pública, aunque no se pronunció de forma expresa sobre la aceptación o rechazo de esta última. Con esta actuación, se contravino lo determinado por el artículo 32 de la LOGJCC, que exige que ante las medidas cautelares sean tramitadas y resueltas de forma previa a "[…] *la acción para reclamar la violación de derechos* […]", cuando éstas son presentadas de forma conjunta. Es decir, la aceptación o la negativa de las medidas cautelares debe realizarse a través de una actuación procesal distinta y anterior a la sentencia que resuelve la garantía de conocimiento[11]. En tercer lugar, tal como señalo en el voto salvado de la sentencia No. 7-17-IS/22, el pronunciamiento conjunto acerca de las medidas cautelares originó una desnaturalización de las medidas cautelares conjuntas y obstaculizó el cumplimiento de la decisión de 30 de junio de 2016.

11. Por otro lado, la decisión judicial impugnada de 15 de diciembre de 2016 dispuso la revocatoria de las medidas cautelares, tras aceptar el recurso de apelación interpuesto ante la negativa de la primera solicitud de revocatoria. Al hacerlo, la judicatura se basó, entre otras consideraciones, en que la adopción de las medidas cautelares "[…] *no tenía razón de ser, por el hecho mismo que la garantía jurisdiccional de acceso a la información pública no tenía sustento*". Es decir, la judicatura accionada analizó el mérito de la acción de acceso a la información pública y la opinión de los jueces provinciales de que "[…] *la documentación que requiere el legitimado activo, nada tiene que ver con su pretensión de incumplir lo que él mismo pidió a la Municipalidad de Loja, aceptó y se benefició luego vendiendo el resto de lotes* […]". Además, en su decisorio, la judicatura accionada utilizó un lenguaje general que no permite identificar con claridad si se revocó únicamente la disposición de suspensión del acto administrativo de 22 de junio de 2016 o también la disposición relacionada con la entrega de la información. En consecuencia, esta actuación de la judicatura

[9] Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento No. 52 de 22 de octubre de 2009. *Art. 29.- Inmediatez-. Las medidas cautelares deberán ser ordenadas de manera inmediata y urgente. La jueza o juez deberá ordenarlas en el tiempo más breve posible desde que recibió la petición.*

Art. 33.- Resolución.- Una vez que la jueza o juez conozca sobre la petición de medidas cautelares, si verifica por la sola descripción de los hechos que se reúnen los requisitos previstos en esta ley, otorgará inmediatamente las medidas cautelares correspondientes. No se exigirán pruebas para ordenar estas medidas ni tampoco se requiere notificación formal a las personas o instituciones involucradas.

[10] *Ibíd. Artículo 36.- Audiencia.- De manera excepcional y de considerarlo necesario, la jueza o juez podrán convocar a los involucrados a una audiencia para ordenar las medidas, modificarlas, supervisarlas o revocarlas.*

[11] *Ibíd. Artículo 32.- Petición.-* […] *La petición podrá ser interpuesta conjuntamente con el requerimiento de cualquiera de las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución, cuando tenga por objeto detener la violación del derecho. En estos casos, las medidas cautelares se tramitarán previamente a la acción para declarar la violación de derechos por lo que no se requerirá la calificación del requerimiento para que proceda la orden de medidas cautelares; de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción.* […].

accionada le generó al accionante una incertidumbre acerca de la vigencia o no de la disposición relacionada con la entrega de la información emitida en la decisión *sui generis* de 30 de junio de 2016.

12. Por lo expuesto, considero que existió un incumplimiento manifiesto del trámite previsto en la LOGJCC para las medidas cautelares conjuntas y una desnaturalización de las mismas por parte de la judicatura accionada y de la judicatura de primera instancia. A mi criterio, estas actuaciones debieron ser analizadas por la Corte Constitucional como la causa de potencial gravamen irreparable, con el fin de tratar a la decisión impugnada de forma excepcional como una decisión objeto de acción extraordinaria de protección y poder analizar el fondo de las alegaciones respecto a los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica; en lugar de ser tratadas como una consideración adicional que derivó en un llamado de atención a la judicatura, sin impacto alguno en los derechos del accionante.

13. Por las razones expuestas, respetuosamente disiento con la decisión de la sentencia No. 195-17-EP/22 y formulo este voto para expresar los fundamentos de mi decisión.

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2022.04.21 14:00:52 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa No. 195-17-EP, fue presentado en Secretaría General el 19 de abril de 2022, mediante correo electrónico a las 13:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

019517EP-42e82

Caso Nro. 0195-17-EP

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 7-17-IS/22
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M., 06 de abril de 2022.

CASO No. 7-17-IS

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

SENTENCIA No. 7-17-IS/22

Tema: En el presente caso se analiza la acción de incumplimiento de la decisión emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón de Loja, a través de la cual se aceptó una acción de acceso a la información pública con medidas cautelares en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja. Una vez efectuado el respectivo análisis la Corte Constitucional resuelve desestimar las pretensiones de la demanda.

I. Antecedentes procesales

1. El 27 de junio de 2016, Manuel Benigno Delgado Delgado interpuso una demanda de acceso a la información pública[1] con medidas cautelares[2] en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Loja ("la entidad accionada o GAD de Loja")[3].

2. El 30 de junio de 2016, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, mediante voto de mayoría, resolvió aceptar la acción de acceso a la información pública y la petición de medidas cautelares. El 19 de julio de 2016, el referido tribunal negó el recurso de aclaración presentado por la entidad accionada.

3. Con escrito de 02 de agosto de 2016, el GAD de Loja solicitó la revocatoria de las medidas cautelares adoptadas dentro del proceso N°11904-2016-00014, petición que

[1] En el libelo de la demanda se expuso que: "(…) *he venido solicitando al señor Alcalde de Loja que '… por su digno intermedio al Departamento que corresponda, …, se sirvan entregarme copias debidamente certificadas de los siguientes documentos:*
** Proyecto o planificación de la obra a realizarse en el barrio 'La Recta';*
** Presupuesto de la obra, aprobado por el Cabildo;*
**Trámite de declaración pública y expropiación que se ha realizado para proceder con la obra indicada; y,*
**Plano aprobado por esta institución sobre el particular con el detalle de los inmuebles que serían afectados* (…)". (Se ha omitido el énfasis en el texto original).
[2] Como medidas cautelares se solicitó que se suspenda los efectos de la notificación realizada el 22 de junio de 2016, dentro del expediente administrativo sancionador denominado "La Recta", por medio del cual la Comisaria de Ornato del Municipio de Loja dispuso el retiro de las edificaciones y cercos que se encuentran fuera de la línea de fábrica de conformidad con lo determinado en el informe N° 46 de fecha 01 de junio de 2016, suscrito por el inspector de la Comisaría Municipal de Ornato.
[3] La garantía jurisdiccional fue signada con el N° 11904-2016-00014.

fue negada mediante auto de 11 de agosto de 2016. Inconforme con esta decisión la entidad accionada interpuso un recurso de apelación.

4. El 15 de diciembre de 2016, la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("sala de apelación o Corte Provincial"), resolvió revocar las medidas cautelares dispuestas por cuanto el tribunal "(…) *a quo no ha motivado sobre la negativa de revocatoria de medidas cautelares, esto es, no explica la razón de su vigencia o subsistencia* (…)". Mediante auto de 04 de enero de 2017, la sala de apelación negó el recurso de ampliación deducido por el GAD de Loja[4].

5. El 10 de febrero de 2017, Manuel Benigno Delgado Delgado ("el accionante") presentó una acción de incumplimiento de la decisión dictada el 30 de junio de 2016, por parte del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja ("tribunal de instancia").

6. De conformidad con el sorteo de causas realizado en sesión ordinaria del Pleno de este Organismo de 09 de julio de 2019, se asignó la sustanciación del proceso a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien avocó conocimiento el 28 de octubre de 2021 y requirió al Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, que en el término de tres días, remita un informe motivado respecto a las alegaciones vertidas en la demanda de acción de incumplimiento N° 7-17-IS.

7. Con auto de 01 de diciembre de 2021, la jueza sustanciadora requirió al tribunal de instancia que presente una ampliación de su informe, asimismo, se emplazó al GAD de Loja, para que en el término improrrogable de tres días, remita a este Organismo un informe motivado en torno a las alegaciones esgrimidas dentro de la causa N° 7-17-IS.

II. Competencia de la Corte Constitucional

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador ("CRE"), en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC").

III. Decisión cuyo incumplimiento se alega

9. La decisión cuyo incumplimiento se demanda es la emitida el 30 de junio de 2016 por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, que en su parte pertinente dispone:

[4] Pedido formulado mediante escrito de 05 de julio de 2016.

"*ACOGER la petición de medidas cautelares presentada por el señor Manuel Benigno Delgado Delgado, ordenando de manera inmediata: 1.- Suspender los efectos del acto administrativo notificado con fecha 22 de junio del 2016 y suscrito por la Abg. Enma Santamaría León, Comisaria de Ornato del Municipio de Loja. 2.- Dejar a salvo el derecho de la entidad accionada para que realice el procedimiento administrativo de acuerdo a la exigencia propia del asunto. 3.- Notificar a través de Secretaria* [sic], *de manera urgente a la Comisaría Municipal de Ornato de Loja, con esta decisión; y, 4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada, disposiciones emanadas con las prevenciones señaladas en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido en el Artículo 30 del mismo cuerpo legal*".

IV. Argumentos y pretensiones de las partes

4.1. Alegaciones del accionante:

10. En su demanda el accionante realiza un recuento de los hechos del proceso de origen y concluye que: "*Frente a la omisión del preboste municipal que tiene íntima relación con el acto de la Comisaria* [sic] *de Ornato del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja (GADM-L), interpuse, de manera conjunta una petición de medidas cautelares y acción de acceso a la información pública, ante el Tribunal de Garantías Penales con sede en el Cantón Loja, el que con voto de mayoría de 30 de junio de 2016, las 16hl3, resolvió, entre otras cosas: '**ACOGER la petición de medidas cautelares (...) ordenando de manera inmediata: 1.- Suspender los efectos del acto administrativo notificado con fecha 20 de junio del 2016 (...); y, 4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada...'*(Nota del autor: el subrayado me pertenece), incluso hasta ahora, lo que me obliga acudir ante ustedes para demandar el incumplimiento del fallo referido al amparo de las disposiciones constitucionales y legales vigentes*" (énfasis en el escrito original).

11. En ese sentido, alega que se habría incumplido la sentencia materia de análisis, por lo cual, solicita a la Corte Constitucional que disponga: "(…) *a) Al Alcalde de Loja, Dr. José Bolívar Castillo Vivanco, el efectivo cumplimiento de la Resolución de mayoría de 30 de junio de 2016, las 16hl3, del Tribunal de Garantías Penales con sede en el Cantón Loja en la petición de medidas cautelares y acción de acceso a la información pública N° **11904- 2016-00014,** interpuestas de manera conjunta, de la que se adjuntan copias debidamente certificadas que, en la parte pertinente, reza '**...4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada...'**, en estricto cumplimiento de la referida sentencia que ni siquiera fue apelada por el recurrido, y se impida la vulneración de mis derechos que se pretende consumar con la intervención municipal en propiedad privada; y, b) La destitución de su cargo, sin perjuicio de enviar la sentencia a las autoridades correspondientes para que inicien los procesos respectivos por la violación de mis derechos constitucionales, acorde a lo prescrito en la CRE, Art. 84*" (énfasis perteneciente al texto reproducido).

4.2. Fundamentos de la judicatura emisora de la sentencia:

12. Mediante oficio N° 1875-2021-TGPL de 12 de noviembre de 2021, el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja, conformado por los jueces Augusto Leonardo Álvarez Loaiza, Máximo René Muñoz Palacios y Luis Felipe Valdivieso Arias, remitieron su informe motivado, en el cual se expuso que:

> "*Por lo señalado en líneas anteriores, dentro de la causa constitucional N° 11904-2016-00014, si bien es cierto este Tribunal, en voto de mayoría, resolvió acoger la solicitud de medidas cautelares y en sentencia disponer: "…4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada, disposiciones emanadas con las prevenciones señaladas en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido en el Artículo 30 del mismo cuerpo legal…", los accionados presentaron recurso de apelación, donde el Superior; esto es la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, resolvió revocar las medidas cautelares otorgadas por este Tribunal, dejando sin efecto lo resuelto por el Tribunal mediante voto de mayoría, y con ello lo contenido en el numeral 4.- antes mencionado.- De lo expuesto, se desprende que lo señalado por el accionante Manuel Benigno Delgado Delgado, en la presente Acción por incumplimiento de sentencia, no se asemeja a la realidad de los hechos, por cuanto existió un recurso de apelación a las medidas cautelares, de lo cual no hace referencia en su libelo de demanda; es decir, no menciona lo resuelto por el Superior. Todo lo detallado y manifestado, se corrobora con la documentación que en 35 fojas adjuntamos al presente; la misma que pertenece al cuadernillo que reposa en esta Unidad Judicial, toda vez que el proceso original ha sido remitido a la Corte Constitucional*".

13. En su ampliación del informe motivado, remitido mediante oficio N° 586-2022-TGPL de 09 de marzo de 2022, el Dr. Augusto Álvarez Loaiza, en su calidad de juez ponente de la causa de origen, refirió que:

> "(…) *Si bien es cierto este Tribunal, con voto de mayoría, resolvió acoger la solicitud de medidas cautelares y en sentencia disponer: '…4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada, disposiciones emanadas con las prevenciones señaladas en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido en el Artículo 30 del mismo cuerpo legal…',* ***los accionados presentaron recurso de apelación, donde el Superior; esto es la Sala de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja, resolvió revocar las medidas cautelares otorgadas por este Tribunal, dejando sin efecto lo resuelto mediante voto de mayoría****, y por ende lo contenido en el numeral 4.- de la sentencia de primera instancia*".

4.3. Argumentos del GAD de Loja:

14. De la revisión del expediente constitucional se corrobora que la entidad accionada no ha intervenido dentro de la presente acción de incumplimiento ni remitido su informe de descargo, pese a haber sido debidamente notificada con el contenido del auto de 01 de diciembre de 2021.

4.4. Posición de la Procuraduría General del Estado:

15. En igual sentido, se constata la no comparecencia en la causa por parte de la Procuraduría General del Estado.

V. Análisis constitucional

16. Previo a la resolución del presente caso, este Organismo estima oportuno destacar que de conformidad a lo prescrito artículo 86.3 de la CRE: "*Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución*". Tal obligación es una competencia de las judicaturas de primer nivel como jueces de ejecución de las sentencias de garantías jurisdiccionales sometidas a su conocimiento y "subsidiariamente" de la Corte Constitucional en los casos de defectuoso cumplimiento o inejecución del fallo. En el evento de que la sentencia o dictamen cuyo cumplimiento se persigue haya sido emitido por la Corte Constitucional, se deberá presentar la acción de incumplimiento directamente ante la misma Corte[5].

17. Por tal motivo, la atribución que ejerce este Organismo al conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias o dictámenes en materia de garantías jurisdiccionales es un mecanismo que permite asegurar que la reparación del derecho fundamental sea satisfecha, y de considerarlo pertinente ordenar las correspondientes sanciones al servidor público incumplido y cuando sea el caso instrumentar las acciones a que hubiere lugar en contra del particular remiso[6], sin que esté permitido por esta vía realizar un análisis de fondo respecto de lo resuelto en el proceso de origen.

18. En tal virtud, se puede colegir que la acción de incumplimiento de sentencias -de manera subsidiaria- tiene como finalidad resguardar la eficacia práctica de las decisiones definitivas que se adopten en el marco de un proceso constitucional; esto, a efectos de **i)** garantizar la reparación de los derechos vulnerados; **ii)** impedir la continuidad en la lesión del derecho; y, **iii)** evitar que se genere una trasgresión a la tutela judicial efectiva en el componente de la ejecutoriedad de la decisión[7].

---

[5] Ver el artículo 163 de la LOGJCC.

[6] El artículo 86.4 de la CRE, establece que: "*Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley*".

[7] Al respecto, en la sentencia N° 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párrs. 107 y 135, se estableció que: "(…) *La tutela judicial efectiva, como todo derecho reconocido en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, comprende una persona titular, un obligado y un contenido* (…) *Finalmente, el tercer componente de la tutela judicial efectiva es el derecho a la ejecutoriedad de la decisión. La ejecutoriedad de la sentencia es parte fundamental de la jurisdicción y del deber que tienen los jueces y juezas de ejecutar lo juzgado. Este derecho comienza cuando la*

19. Siendo que le corresponde a esta Corte Constitucional verificar el cumplimiento de la decisión emitida dentro de la acción de acceso a la información pública con medidas cautelares[8], se tiene que en el fallo cuyo incumplimiento se alega, existen cuatro disposiciones concretas, las cuales son: **a)** suspender los efectos de la notificación efectuada el 22 de junio de 2016, dentro del procedimiento administrativo sancionador incoado en contra de Manuel Benigno Delgado Delgado; **b)** dejar a salvo el derecho de la entidad accionada para realizar el procedimiento administrativo correspondiente; **c)** notificar el contenido de sentencia a la Comisaría de Ornato del Municipio de Loja; y, **d)** otorgar la información solicitada en la demanda.

20. En ese contexto, se evidencia que en el marco de la presente acción se ha demandado exclusivamente el cumplimiento de la última medida, a saber, la entrega de la información solicitada, lo cual, será materia de análisis por parte de esta Corte.

21. Respecto al cumplimiento de la obligación consistente en la entrega de la información reclamada por el accionante, se evidencia que en el numeral cuarto de la *decisum* se ordena taxativamente que "*La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada*", por lo que habrá de entenderse que el tribunal de primera instancia ha dispuesto que se confiera toda la documentación que ha sido exigida en libelo de la demanda.

22. En ese sentido, se constata que lo requerido por el demandante son copias debidamente certificadas de lo siguiente:

> "**Proyecto o planificación de la obra a realizarse en el barrio 'La Recta';*
> **Presupuesto de la obra, aprobada por el Cabildo;*
> **Trámite de declaración pública y expropiación que se ha realizado para proceder con la obra indicada; y,*
> **Plano aprobado por esta institución sobre el particular con el detalle de inmuebles que serían afectados*"[9].

23. Sobre la base de lo anterior, le corresponde a la Corte Constitucional verificar si de los recaudos procesales se evidencia el alegado incumplimiento de la sentencia o si, por el contrario, existe algún óbice que impida la cabal ejecución de lo ordenado por el tribunal de instancia.

24. Así las cosas, se observa que dentro del expediente judicial obra el oficio N° 106-JPCCH-2016 de 21 de julio de 2016, suscrito por la jefa de patrimonio cultural y

---

resolución o sentencia se ejecutoría hasta que se cumple satisfactoriamente. Por este derecho, la decisión debe ser susceptible de ser ejecutada y cumplirse efectivamente lo decidido."

[8] Cabe indicar que se encuentra admitida a trámite la acción extraordinaria de protección N° 195-17-EP, en la que se impugna la resolución de apelación mediante la cual se revocan las medidas cautelares.

[9] Expediente judicial, fojas 18 vta.

centro histórico del Municipio de Loja[10], dirigido al señor Manuel Delgado Delgado, en el cual se expresa que:

> "***La documentación solicitada por su persona no es procedente en razón de que lo actuado por la municipalidad no corresponde a un proceso municipal que implique afectación alguna de propiedades particulares***, *únicamente se trata de una regularización vial aprobada por la Junta de Desarrollo Urbano con fecha 31 de marzo de 2016 cuya acción se fundamenta en la subdivisión solicitada por su persona con fecha 08 de junio de 2001 e inscrita en el registro de la propiedad* [sic] *con fecha 11 de Junio* [sic] *de 2001 bajo el Nro. 2426, conforme la certificación del Registro de la propiedad* [sic] *cuya copia adjunta; subdivisión en la cual se establecía la ampliación del camino peatonal de 4 a 6m, proyecto que posteriormente le permitiría efectuar la venta de los lotes divididos*" (énfasis agregado).

25. Asimismo, de la revisión integral de expediente se observa que a través del oficio N° ML-PSM-2016-379 de 15 de agosto de 2016, el procurador síndico municipal informa a la Delegación Provincial de la Defensoría del Pueblo de Loja que:

> "(…) ***De la misma forma con fecha 21 de julio de 2016, se ha dado constatado*** [sic] ***u otorgado la información una vez más al señor Manuel Benigno Delgado*** (…) *a través de su casillero Judicial* (…) *También informamos señora Coordinadora, que con fecha 09 de Agosto (sic) de 2016 a las 17H00, por intermedio del señor Diego Fabián Loján Cabrera funcionario de la Municipalidad, entrego* [sic] *de manera personal al señor Manuel Benigno Delgado, recibiéndola de forma personal, dejando claro que el mencionado ciudadano no quiso suscribir un documento de constancia de haberlo recibido la misma, de esta manera damos cumplimiento a lo dispuesto por los señores Juez* [sic] *del Tribunal de Garantías Penales de Loja, para los fines legales pertinentes* (…)[11]" (énfasis añadido).

26. Por otro lado, consta aparejado al expediente el escrito de 18 de agosto de 2016, suscrito por la defensa técnica de Manuel Benigno Delgado Delgado, mediante el cual hace conocer al tribunal de instancia: "(…) *que estando ejecutoriada la sentencia en cuanto a la acción de acceso a la información pública, hasta el momento, el señor Alcalde, no la cumple* (…) *porque la documentación agregada con el escrito trasladado, no es la que se le ha requerido para poder ejercer plenamente mis derechos* (…)"[12].

27. Conforme lo manifiesta el accionante, la referida información no ha sido otorgada a pesar de contar con sentencia ejecutoriada, en tanto que, el GAD de Loja aduce que la documentación solicitada no era posible entregarla debido a que no existe un procedimiento administrativo (de expropiación) que involucre una afectación de propiedades particulares, sino que se ha procedido simplemente a una regularización vial (de un camino público ya aperturado).

[10] Ibid., fojas 365.
[11] Ibid., fojas 370.
[12] Ibid., fojas 358 vta.

28. En relación a lo alegado por la entidad accionada se contrasta que desde su primera comparecencia a la audiencia oral dentro de la garantía jurisdiccional, ha indicado que "(…) *el proyecto de Planificación* [sic] *de obras a realizarse en el barrio La Recta, presupuesto de la obra aprobado por el Cabildo, tramite* [sic] *de la declaratoria de la expropiación que se ha realizado para proceder con la obra indicada, plano sobre la información de los inmuebles que sería afectados* (…) ***aquello no se pudo dar ya que esto no existe*** (…)[13]" (el resaltado es propio).

29. En este punto, la Corte nota que coexisten tres afirmaciones contradictorias por parte del GAD de Loja: **1)** que se ha respondido u otorgado la información reclamada; **2)** que el accionante se ha negado a recibir la documentación; y, **3)** que no es posible consignar la información puesto que no existe. Al respecto, vale acotar que dicho inconveniente se suscita por cuanto el tribunal de instancia no realizó un análisis de fondo en cuanto a la procedencia de la pretensión (posibilidad de consignar la documentación), sino que simplemente concluyó que la información debía ser concedida.

30. Aquello provocó que el GAD de Loja (entidad aparentemente responsable de consignar la información) procure inoficiosamente cumplir con lo ordenado, sin que tal requerimiento haya podido ser satisfecho -en los términos exigidos por el accionante-; esto, por cuanto, dentro del proceso de ejecución de la sentencia el GAD de Loja ha insistido en que no posee dicha información, ya que no existe (materialmente) la construcción de una obra, ni (jurídicamente) un procedimiento administrativo de declaratoria de utilidad pública con fines de expropiación, tal como fuere advertido por la Corte Provincial de Justicia de Loja, en la resolución de apelación a la revocatoria de las medidas cautelares de 15 de diciembre de 2016, al considerar que:

> "(…) *es más la documentación que requiere el legitimado activo, nada tiene que ver con su pretensión de incumplir lo que él mismo pidió a la Municipalidad de Loja, aceptó y se benefició luego vendiendo el resto de lotes, al haber inscrito el Plano Aprobado con su consentimiento, en el Registro de la Propiedad,* ***ya que fue él mismo quien autorizó que el ancho de la vía se extienda de cuatro a seis metros, sin que se trate de un trámite de expropiación, previa declaratoria de utilidad pública, de un nuevo proyecto o planificación de obra a realizarse en el Barrio La Recta, por lo que mal existiría un presupuesto al respecto; y, plano aprobado con el detalle de los inmuebles que serían afectados****, ya que el plano que estaba ejecutando la Municipalidad de Loja era el aprobado a petición del accionante en el año 2001, en donde asintió que en ancho de la vía se extienda de cuatro a seis metros (Ubi emolumentum ibi llus- allí en donde está el beneficio está luego la responsabilidad)*" (énfasis añadido).

31. Bajo este escenario se puede colegir que no es factible consignar información referente al proyecto o planificación de la obra, presupuesto de la obra, trámite de expropiación y plano de los inmuebles que serían afectados. Es decir, que en la

[13] Ibid., fojas 312.

especie se revela que el GAD de Loja no cuenta en sus repositorios con tales documentos, de manera que no es factible ordenar que se cumpla con la reproducción de archivos inexistentes.

32. Dado que en el presente caso se ha establecido que no es posible ejecutar la sentencia constitucional, este Organismo considera oportuno aclarar que tampoco resulta viable modificar la medida por otra "(…) *equivalente conforme lo establecido en el artículo 21 de la LOGJCC*. (…) [debido a] *la especificidad de la información solicitada*."[14].

33. En consecuencia, se determina que no cabe declarar el incumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías Penales del Loja dentro de la acción de acceso a la información pública signada con el N° 11904-2016-00014; así como tampoco, ordenar la destitución de la autoridad demandada conforme lo solicitado por el accionante.

5.1 Consideraciones adicionales:

34. A modo de colofón, es importante precisar que durante la sustanciación del pedido de revocatoria de la medida cautelar, el accionado alegó que la respuesta proporcionada por parte del GAD de Loja no guarda relación con lo solicitado en la garantía jurisdiccional de acceso a la información pública y que tampoco se ha consignado la documentación dispuesta en la sentencia (que para ese momento se encontraba ejecutoriada por el ministerio de la ley)[15], alegación sobre la cual no figura ningún pronunciamiento por parte del tribunal encargado de la ejecución del fallo.

35. En este punto es imperativo reiterar que, acorde a lo previsto en el artículo 21 de la LOGJCC, el juez ejecutor debe "*emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia*", lo que indiscutiblemente implica atender todos los pedidos e incidentes -relacionados al cumplimiento de la sentencia- que formulen las partes procesales o la Defensoría del Pueblo cuando se haya delegado su seguimiento.

36. Sin perjuicio de lo anterior, lo referido líneas arriba pudo ser plenamente advertido por el tribunal de instancia durante la fase de ejecución de la sentencia, empero, no se denota que se hayan atendido los justificativos del GAD de Loja a la negativa de entregar la información, ni los reclamos que sobre este mismo asunto esgrimió el accionante (párr. 26 *supra*).

37. Por otro lado, se observa que el tribunal de instancia adujo que con la revocatoria de las medidas cautelares por parte de la Corte Provincial de Justicia de Loja, también

[14] Corte Constitucional, sentencia N° 96-21-IS/21 de 08 de diciembre de 2021, párr. 47. (Se han omitido las notas al pie de página del texto original).
[15] Expediente judicial, fojas 358 vta.

habría quedado sin efecto lo dispuesto en el numeral 4 de la decisión cuyo incumplimiento se exige[16], lo cual, no resulta acorde a la realidad procesal, debido a que en dicho recurso de apelación se resolvió únicamente revocar las medidas cautelares dictadas, mas no la integralidad del fallo de primera instancia.

38. Es importante aclarar que el juez o jueza que conoce la garantía jurisdiccional en la cual se ha solicitado también medidas cautelares, en atención al artículo 13 de la LOGJCC, al momento de calificar la demanda de garantía jurisdiccional debe pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares; esto debido a que, si la finalidad es interrumpir o cesar la vulneración a derechos debe hacerlo de manera oportuna, esto es previo a que se emita el pronunciamiento de fondo de la causa, ya que en la etapa de sustanciación de la causa lo que se analizará es la real existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales (lo cual no aconteció en el proceso *sub examine*) y de ser el caso, las medidas de reparación integral correspondientes.

39. Por estas consideraciones, este Organismo realiza un llamado de atención a los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja que intervinieron en el proceso de origen.

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 de incumplimiento de sentencia **N° 7-17-IS.**

2. Llamar la atención a los jueces del Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja que intervinieron en el proceso de origen.

3. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.21 11:49:49 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard

[16] En el numeral cuarto se dispuso expresamente que: "*La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada* (…)".

Ortiz Ortiz; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 7-17-IS/22

VOTO SALVADO

Jueza constitucional Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("**LOGJCC**"), formulo mi voto salvado respecto de la sentencia No. 7-17-IS/22, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 6 de abril de 2022 con ocho votos favorables.

2. En la sentencia No. 7-17-IS/22, la Corte Constitucional decidió desestimar la acción de incumplimiento presentada por el señor Manuel Benigno Delgado Delgado respecto de la decisión *sui generis* de 30 de junio de 2016[1], emitida por el Tribunal de Garantías Penales con sede en el cantón Loja ("**Tribunal de Garantías Penales**"), que resuelve las medidas cautelares conjuntas y la acción de acceso a la información pública, dentro del proceso signado con el No. 11904-2016-00014.

3. Discrepo con la sentencia de mayoría fundamentalmente por dos razones: **(i)** el análisis respecto de la decisión *sui generis* de 30 de junio de 2016[2], que resolvió en un mismo acto sobre la solicitud de medidas cautelares conjuntas y la acción de acceso a la información pública; y **(ii)** la decisión de desestimar la acción de incumplimiento por considerar que no es factible declarar el incumplimiento toda vez que la información requerida no existe en los repositorios del Gobierno Autónomo Descentralizado de Loja ("**GAD de Loja**"). A continuación explicaré las razones de mi discrepancia en los dos puntos señalados.

Sobre la decisión sui generis de 30 de junio de 2016

4. La sentencia No. 7-17-IS/22 señala en su párrafo 38 lo siguiente:

> *Es importante aclarar que el juez o jueza que conoce la garantía jurisdiccional en la cual se ha solicitado también medidas cautelares, en atención al artículo 13 de la LOGJCC, al momento de calificar la demanda de garantía jurisdiccional debe pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares; esto debido a que, si la finalidad es interrumpir o cesar la vulneración a derechos debe hacerlo de manera oportuna, esto es previo a que se emita el pronunciamiento de fondo de la causa, ya que en la etapa de sustanciación de la causa lo que se analizará es la real existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales (lo cual no se aconteció en el proceso sub examine) y de ser el caso, las medidas de reparación integral correspondientes*.

[1] La referencia a la decisión de 30 de junio de 2016 como una "decisión *sui generis*" responde a que en ésta se ordenó, de forma simultánea, disposiciones acerca de las medidas cautelares solicitadas y sobre la acción de acceso a la información pública. De ahí que no considero adecuado identificar a esta decisión como una "resolución" ni como "sentencia".

[2] Pese a la naturaleza confusa de la decisión, la sentencia de mayoría la llama indistintamente "decisión" y "sentencia".

5. En principio, coincido con esta apreciación, pues es evidente que en este caso no se siguió el procedimiento respectivo para el tratamiento de una garantía de conocimiento y medidas cautelares conjuntas. Por esta razón, en el párrafo 39 y en el segundo numeral de la parte resolutiva de la sentencia No. 7-17-IS/22, la Corte Constitucional llama la atención del Tribunal de Garantías Penales.

6. Sin embargo, considero que la situación descrita en el párrafo 38 de la sentencia de mayoría tiene una incidencia mayor en el caso, que no se repara a través de un simple llamado de atención a la judicatura por la emisión de una decisión *sui generis* que indudablemente desnaturaliza las medidas cautelares cuando son ordenadas junto con una garantía de conocimiento. A mi parecer, la decisión de 30 de junio de 2016 como tal, y la posterior revocatoria de las medidas cautelares por parte de la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja ("**Sala de la Corte Provincial**") obstaculizaron la ejecución de la decisión, tanto en la judicatura de instancia como en la Corte Constitucional, como explicaré a continuación.

7. Conforme se desprende del SATJE, en auto de 28 de junio de 2016 el Tribunal de Garantías Penales avocó conocimiento de la solicitud de medidas cautelares y convocó a audiencia pública para resolver sobre las mismas. De manera expresa, la judicatura señaló:

> […] ***AVOCO conocimiento de la presente solicitud de medida cautelar*** *que antecede, presentada por el señor Manuel Benigno Delgado Delgado, en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, en la persona de sus representantes señores Dr. José Bolívar Castillo Vivanco y Ab. Diego Patiño Izquierdo, Alcalde y Procurador Síndico, respectivamente; así como también en contra de la Ab. Enma Santamaría León, Comisaria de Ornato del Municipio de Loja, la misma que por reunir los requisitos exigidos por la ley de la materia se la admite al trámite que le corresponde; por consiguiente,* ***por ser necesario y con base legal del Art. 36 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional****, se convoca a los involucrados a audiencia pública el día miércoles 29 de junio de 2016, a las 14h00.* ***Con el contenido del escrito de la medida cautelar y el presente auto, córrase traslado a las partes****, a fin de que comparezcan a la audiencia pública convocada, en la que deberán presentar los elementos probatorios pertinentes, para lo cual, se dispone que mediante notificación se les comunique de la presente disposición judicial* (énfasis añadido).

8. Adicionalmente, la decisión de 30 de junio de 2016 dispuso lo siguiente:

> ***ACOGER la petición de medidas cautelares*** *presentada por el señor Manuel Benigno Delgado Delgado, ordenando de manera inmediata:*
> *1.- Suspender los efectos del acto administrativo notificado con fecha 22 de junio del 2016 y suscrito por la Abg. Enma Santamaría León, Comisaria de Ornato del Municipio de Loja.*
> *2.- Dejar a salvo el derecho de la entidad accionada para que realice el procedimiento administrativo de acuerdo a la exigencia propia del asunto.*

> *3.- Notificar a través de Secretaria* [sic], *de manera urgente a la Comisaría Municipal de Ornato de Loja, con esta decisión; y*
> *4.- La parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada, disposiciones emanadas con las prevenciones señaladas en el Art. 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con lo establecido en el Artículo 30 del mismo cuerpo legal* (énfasis añadido).

9. La sentencia de mayoría considera que se ha alegado como incumplida la cuarta medida dispuesta en la decisión de 30 de junio de 2016[3]. En particular, el párrafo 37 de la sentencia No. 7-17-IS/22 señala:

> […] [S]*e observa que el tribunal de instancia adujo que con la revocatoria de las medidas cautelares por parte de la Corte Provincial de Justicia de Loja, también habría quedado sin efecto lo dispuesto en el numeral 4 de la decisión cuyo incumplimiento se exige, lo cual, no resulta acorde a la realidad procesal, debido a que en dicho recurso de apelación se resolvió únicamente revocar las medidas cautelares dictadas, mas no la integralidad del fallo de primera instancia*.

10. Como expuse en el párrafo 6 *ut supra*, considero que la decisión *sui generis* implica más que un simple llamado de atención a la judicatura. Desde mi perspectiva, todo el procedimiento para el tratamiento de una garantía de conocimiento y medidas cautelares conjuntas se llevó a cabo de forma irregular. La LOGJCC es clara cuando señala que las medidas cautelares constitucionales requieren de urgencia e inmediatez[4], lo que supone que la convocatoria a audiencia para la resolución acerca del otorgamiento de las medidas cautelares es excepcional[5], toda vez que la jueza o juez constitucional deberá responder la solicitud de medidas cautelares en el auto de calificación de la demanda[6], es decir, en su primera providencia.

11. En el caso que nos ocupa, el Tribunal de Garantías Penales avocó conocimiento de la solicitud de medidas cautelares y convocó a audiencia para su resolución. Esto generó una irregularidad desde el inicio del procedimiento, pues la judicatura no justificó la excepcionalidad de la convocatoria a audiencia de las medidas cautelares, pues lo que correspondía era que, en su primera providencia, tramite y resuelva las medidas cautelares de forma previa a la garantía de conocimiento[7]. Toda vez que no se justificaron razones excepcionales para convocar a audiencia, lo que procedía era que en la primera convocatoria se resuelva sobre la procedencia o no de las medidas cautelares y el Tribunal de Garantías Penales convoque a audiencia para conocer sobre el fondo de la acción de acceso a la información pública[8]. Lejos de esto, en la providencia de convocatoria a audiencia se convoca a

[3] En la acción de incumplimiento presentada por Manuel Benigno Delgado Delgado, se solicita el cumplimiento de la cuarta medida dispuesta en la decisión de 30 de junio.
[4] LOGJCC. Artículos 29 y 33.
[5] LOGJCC. Artículo 36.
[6] LOGJCC. Artículo 13, numeral 5.
[7] LOGJCC. Artículo 32.
[8] LOGJCC. Artículos 8, numeral 2; 13, numeral 2; y 14.

la misma respecto de las medidas cautelares, aunque en la práctica en la audiencia, al igual que en la decisión *sui generis*, se abordan de manera indistinta cuestiones relativas a la solicitud de medidas cautelares y a la solicitud de acceso a información pública.

12. A mi parecer, el solo hecho de que no exista constancia de que la judicatura haya avocado conocimiento de la acción de acceso a la información pública, sino únicamente de las medidas cautelares, y que de la información desplegada en el SATJE, no se evidencie que el Tribunal de Garantías Penales haya emitido una sentencia posterior que resuelva de manera concreta la garantía de conocimiento, no permite que esta Corte interprete -sin más- que la cuarta medida cuyo cumplimiento se solicita corresponde específicamente a la acción de acceso a la información pública y no a las medidas cautelares ordenadas. Esta apreciación permite que la sentencia No. 7-17-IS/22 no desestime la acción de incumplimiento por falta de objeto, pues -a su consideración- una de las tres medidas no versa sobre la solicitud de medidas cautelares, sino sobre la garantía de conocimiento.

13. En línea con lo anterior, debido a las complicaciones generadas por la emisión de una decisión aparentemente mixta, considero que también hay que tomar en cuenta que toda vez que las medidas cautelares fueron revocadas de forma general[9], no queda claro qué disposiciones fueron efectivamente revocadas. Esta imprecisión genera que no exista claridad respecto de si la cuarta medida que fue alegada como incumplida fue o no revocada. De hecho, el Tribunal de Garantías Penales se pronunció en este mismo sentido en los informes remitidos a la Corte Constitucional en el marco de esta causa, pues considera que la revocatoria de las medidas cautelares dejó sin efecto todas las disposiciones de la decisión de 30 de junio de 2016.

14. Por lo expuesto, estimo que este caso demuestra claramente las razones por las que considero que el precedente de la Corte Constitucional que dispone que las resoluciones de medidas cautelares constitucionales no son objeto de la acción de incumplimiento, debe modificarse[10]. En ocasiones anteriores[11] he señalado que discrepo con este precedente por cuanto **(i)** limita injustificadamente el acceso a la acción de incumplimiento; **(ii)** restringe el derecho a la tutela judicial efectiva de las y los beneficiarios de las medidas; y **(iii)** sus excepciones contienen evidentes falencias que confirman la incorrección de la regla general.

15. Pese a no estar de acuerdo con la regla jurisprudencial adoptada por la mayoría de esta Corte, presenté un voto concurrente a la sentencia No. 24-16-IS/21 para explicar que existen razones institucionales importantes para acogerme al criterio de mayoría y respetar el precedente, por ser el derecho vigente y que me vincula

[9] El 15 de diciembre de 2016, la Sala Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja resolvió expresamente: "*revocar las medidas cautelares dictadas*".
[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 61-12-IS/19.
[11] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-13-IS/20, voto salvado; Sentencia No. 35-14-IS/21, voto salvado; Sentencia No. 24-16-IS/21, voto concurrente.

como jueza constitucional. Sin perjuicio de ello, aclaré que cuando se presenten nuevos casos que me permitan desarrollar razones adicionales que justifican la necesidad de modificar el precedente en cuestión, lo evidenciaré a través de mis votos particulares.

16. En esta oportunidad, dada la particularidad del caso presentado en la sentencia No. 7-17-IS/22, considero conveniente expresar mi criterio respecto a la procedencia de medidas cautelares en las acciones de incumplimiento, incluso respecto de medidas cautelares conjuntas, pues mis votos previos al respecto tuvieron como premisa el presunto incumplimiento de medidas cautelares autónomas.

17. Como ya lo señalé en los párrafos anteriores, cuando se trata de medidas cautelares que han sido presentadas conjuntamente con la demanda de cualquiera de las garantías jurisdiccionales, se debe responder la solicitud de medidas cautelares en el auto de calificación de la demanda[12], es decir, en la primera providencia. Esto implica que las medidas cautelares se tramitan previamente a la garantía de conocimiento; por lo que, de ser procedente, la jueza o juez podrá ordenar las medidas cautelares cuando declare la admisibilidad de la acción[13]. El objetivo de estas disposiciones es que hasta que se resuelva la garantía de conocimiento, la resolución de medidas cautelares evite o cese la violación o amenaza de violación de un derecho[14].

18. Al respecto, la sentencia No. 7-17-IS/22 señala en su párrafo 38 lo siguiente:

> *Es importante aclarar que el juez o jueza que conoce la garantía jurisdiccional en la cual se ha solicitado también medidas cautelares, en atención al artículo 13 de la LOGJCC, al momento de calificar la demanda de garantía jurisdiccional debe pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares; esto debido a que, si la finalidad es interrumpir o cesar la vulneración a derechos debe hacerlo de manera oportuna,* ***esto es previo a que se emita el pronunciamiento de fondo de la causa, ya que en la etapa de sustanciación de la causa lo que se analizará es la real existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales*** *(lo cual no se aconteció en el proceso sub examine) y de ser el caso, las medidas de reparación integral correspondientes* (énfasis añadido).

19. A diferencia de lo señalado en la sentencia de mayoría, desde mi perspectiva, independientemente de si se trata de una resolución de medidas cautelares autónomas o conjuntas, estas tienen el potencial de prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho. Por lo que, si se presentase una solicitud de medidas cautelares junto con una garantía de conocimiento, existe la posibilidad concreta de que, dependiendo el caso, el otorgamiento de las medidas cautelares sea suficiente incluso para detener la vulneración de derechos, sin que sea necesaria la continuación del proceso de la garantía de conocimiento.

[12] LOGJCC. Artículo 13, numeral 5.
[13] LOGJCC. Artículo 32.
[14] Constitución. Artículo 87. LOGJCC. Artículos 6 y 26. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia No. 66-15-JC/19, párr. 20.

20. A mi juicio, lo expuesto no debería impedir a la Corte conocer el presunto incumplimiento de una medida cautelar dirigida a cesar o impedir la violación de un derecho. Esto, dado que la jueza o juez que ordenó las medidas cautelares tiene la obligación de ejecutarlas, teniendo la posibilidad también de delegar a la Defensoría del Pueblo la supervisión de la ejecución de las medidas cautelares[15], tal como sucede con la ejecución de cualquier otra sentencia de garantías jurisdiccionales[16]. De hecho, según el artículo 30 de la LOGJCC, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares, este puede ser sancionado de la misma manera que en los casos de incumplimiento de las sentencias de garantías jurisdiccionales.

21. Como señalé en el párrafo 12 *ut supra*, no coincido con el análisis de la sentencia de mayoría cuando la Corte da por sentado que la cuarta medida cuyo cumplimiento se solicita corresponde específicamente a la acción de acceso a la información pública. De hecho, considero que la decisión de 30 de junio de 2016 resolvió concretamente sobre las medidas cautelares solicitadas, disponiendo la entrega de información pública para satisfacer las pretensiones del accionante.

22. Ahora bien, el hecho de que el 15 de diciembre de 2016 la Sala de la Corte Provincial haya revocado las medidas cautelares concedidas, no implica que el Tribunal de Garantías Penales, como judicatura de ejecución, no haya podido ejecutarlas, pues su rol era adoptar todos los mecanismos necesarios para exigir su cumplimiento integral[17], mientras las medidas se encontraban vigentes. En este mismo sentido, la revocatoria tampoco debería impedir que la Corte Constitucional conozca el presunto incumplimiento de las medidas dispuestas.

23. Considero que lo que motiva al accionante a presentar la acción de incumplimiento que nos ocupa es justamente la confusión procesal causada por la decisión de 30 de junio de 2016, por su falta de claridad en la disposición de medidas de reparación aparentemente correspondientes a dos garantías distintas, así como su posterior revocatoria en auto de 15 de diciembre de 2016, sin que quede claro qué medidas fueron efectivamente revocadas. La concesión de las medidas cautelares en primera instancia ya tenía como consecuencia su inmediato cumplimiento, pese a que después hayan sido revocadas. De hecho, la revocatoria de decisiones en las cuales las medidas cautelares hayan sido concedidas, no debe entenderse como una decisión que las invalida desde su concesión; por el contrario, la revocatoria puede fundamentarse en el hecho de que las medidas ya no son necesarias, incluso por haber cumplido su objetivo de prevenir, cesar o interrumpir la vulneración de un derecho. De ahí que las medidas deben entenderse revocadas desde la fecha de revocatoria, y no desde la fecha de la resolución que las concedió.

[15] LOGJCC. Artículo 34.
[16] LOGJCC. Artículo 21.
[17] Constitución. Artículo 86, numeral 4.

24. En mis votos anteriores[18] ya he mencionado que la posible falta de ejecución inmediata de una resolución de medidas cautelares puede generar que la violación del derecho que se buscaba prevenir o evitar posiblemente ocurra, y las y los beneficiarios de las medidas estarán obligados a activar otras vías, esta vez para exigir mecanismos de reparación integral, lo que -a mi parecer- podría haber ocurrido en este caso, lo que explicaría el que el accionante haya presentado la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional y una acción extraordinaria de protección contra el auto de revocatoria de 15 de diciembre de 2016, signada con el No. 195-17-EP[19].

25. Como ya lo he señalado, considero que, en cuanto a las acciones de incumplimiento, no es pertinente ni necesaria la distinción entre decisiones constitucionales definitivas y no definitivas, pues tanto las sentencias y dictámenes constitucionales como las resoluciones de medidas cautelares, pueden incumplirse de forma total, parcial, defectuosa o tardía, independientemente de su vigencia. A mi criterio, al momento de verificar el grado de cumplimiento o ejecución de una medida cautelar podría ser relevante analizar si tal medida cautelar está o no vigente, pero ello no implica que la Corte Constitucional deba abstenerse de realizar tal análisis a través de la acción de incumplimiento, asumiendo que las medidas cautelares no son objeto de esta acción[20].

26. Por las razones expuestas, disiento respetuosamente de la sentencia de mayoría en su consideración de la decisión *sui generis* de 30 de junio de 2016.

Sobre la inexistencia de la información solicitada en los repositorios del GAD de Loja

27. En primer lugar, considero pertinente aclarar que dado que, a mi juicio, la decisión de 30 de junio de 2016 resolvió sobre las medidas cautelares, a continuación analizo todas las medidas adoptadas en la misma para determinar la posibilidad o no de su cumplimiento por parte del GAD de Loja durante su vigencia antes de la revocatoria de 15 de diciembre de 2016.

28. Las tres primeras medidas de la decisión de 30 de junio de 2016 disponen:

> *1.- Suspender los efectos del acto administrativo notificado con fecha 22 de junio del 2016 y suscrito por la Abg. Enma Santamaría León, Comisaria de Ornato del Municipio de Loja.*
> *2.- Dejar a salvo el derecho de la entidad accionada para que realice el procedimiento administrativo de acuerdo a la exigencia propia del asunto.*

[18] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-13-IS/20, voto salvado, párr. 10; y Sentencia No. 35-14-IS/22, voto salvado, párr. 12.
[19] En sesión del Pleno de 6 de abril de 2022, la Corte Constitucional aprobó la sentencia No. 195-17-EP/22, respecto de la cual también presenté mi voto salvado.
[20] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 22-13-IS/20, voto salvado, párr. 6; y Sentencia No. 35-14-IS/21, voto salvado, párr. 9.

> *3.- Notificar a través de Secretaria* [sic], *de manera urgente a la Comisaría Municipal de Ornato de Loja, con esta decisión* […].

29. Con respecto a la primera de ellas, la Corte Constitucional ha señalado que este tipo de medidas, al ser dispositivas, se ejecutan de forma directa e inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la decisión, sin que sean necesarias actuaciones particulares por parte de la autoridad judicial[21]; por lo que se considera cumplida.

30. La segunda medida no corresponde a una obligación como tal, sino a una disposición, por lo que no es posible verificar su cumplimiento.

31. En cuanto a la tercera medida, si bien de la información que se despliega del SATJE no se encuentra que el Tribunal de Garantías Penales haya notificado con la decisión a la Comisaría Municipal de Ornato de Loja[22]; de la solicitud de aclaración y ampliación, así como del pedido de revocatoria de las medidas presentadas por el alcalde, procurador síndico y la Comisaría Municipal de Ornato de Loja del GAD de Loja, se puede entender que tuvieron conocimiento de la decisión de 30 de junio de 2016, por lo que esta medida también se considera cumplida.

32. Ahora bien, la cuarta medida dispone que "[l]*a parte accionada deberá otorgar al recurrente la información solicitada y que hasta el momento no ha sido entregada* […]". En concreto, de conformidad con la sentencia No. 7-17-IS/22, la información que solicita el accionante es la siguiente: **(i)** proyecto o planificación de la obra a realizarse en el barrio "La Recta"; **(ii)** presupuesto de la obra, aprobado por el Cabildo; **(iii)** trámite de declaración pública y expropiación que se ha realizado para proceder con la obra indicada; y **(iv)** plano aprobado por esta institución sobre el particular con el detalle de los inmuebles que serían afectados.

33. La sentencia de mayoría concluye:

> *31. Bajo este escenario se puede colegir que no es factible consignar información referente al proyecto o planificación de la obra, presupuesto de la obra, trámite de expropiación y plano de los inmuebles que serían afectados. Es decir, que* ***en la especie se revela que el GAD de Loja no cuenta en sus repositorios con tales documentos, de manera que no es factible ordenar que se cumpla, esto es, la reproducción de archivos inexistentes***.
> *32. Dado que en el presente caso se ha establecido que no es posible ejecutar la sentencia constitucional, este Organismo considera oportuno aclarar que*

[21] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 35-12-IS/19, párr. 15; Sentencia No. 35-15- IS/20, párr. 27; Sentencia No. 18-18-IS/21, párr. 27; y Sentencia No. 67-18-IS/21, párr. 22.

[22] Las actuaciones procesales que se desprenden del SATJE son las siguientes: auto de 19 de julio de 2016 que niega la solicitud de aclaración y ampliación; oficio de 1 de agosto de 2016 por el cual se envía el proceso a la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 86, numeral 5 de la Constitución; oficio de 1 de agosto de 2016 por el cual se remite el proceso a la Defensoría del Pueblo de Loja; resolución de 11 de agosto de 2016 que niega la revocatoria de medidas cautelares; y providencia de 22 de agosto de 2016 que concede el recurso de apelación de la negativa de revocatoria.

> ***tampoco resulta viable modificar la medida*** *por otra "(...) equivalente conforme lo establecido en el artículo 21 de la LOGJCC. (...) [debido a] la especificidad de la información solicitada* (énfasis añadido).

34. Al respecto, la sentencia de mayoría -en concordancia con el GAD de Loja- encuentra que la información solicitada es inexistente. El GAD señala que el mismo accionante fue quien autorizó el plano para la ampliación del ancho de la vía de cuatro a seis metros, y que esta entidad se encuentra ejecutando el plano ya aprobado en 2001; por lo que no existe ningún trámite de expropiación, declaratoria de utilidad pública, un nuevo proyecto o planificación de obra a realizarse en el barrio La Recta, ni un presupuesto nuevo.

35. Discrepo respetuosamente con la conclusión de la sentencia No. 7-17-IS/22. Si bien la sentencia de mayoría determina que no cabe declarar el incumplimiento de la decisión de 30 de junio de 2016 precisamente porque "*el GAD de Loja no cuenta en sus repositorios con tales documentos*", considero que esta decisión debe ser de *última ratio* en el marco de la ejecución de una sentencia, dictamen o resolución de garantías, pues lo que cabe es emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para el efecto[23]. Para ello, la misma LOGJCC presenta la posibilidad de modular las medidas, con el objetivo de reparar de forma integral la vulneración de derechos.

36. Considero que, dada la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, y que -en general- tienen legitimación activa amplia, no resulta favorable que para la ejecución de una decisión constitucional, la lectura e interpretación de las disposiciones a cumplirse sea estricta y literal. A mi juicio, lo que cabe es una interpretación de las medidas de reparación junto con lectura integral de las pretensiones de la demanda, de los argumentos presentados y contradichos en el proceso, así como del resto de medidas dispuestas. De esta forma, la ejecución de las decisiones constitucionales, como parte esencial de la tutela efectiva de derechos, puede ser cumplida.

37. Del proceso se desprende que el 22 de junio de 2016, la Comisaría de Ornato notificó al accionante con un procedimiento administrativo sancionador para que retire de forma inmediata las cercas y construcciones de los puntos de línea de fábrica del proyecto "Regulación Vial Sector La Recta Malacatos". Si bien no existía la información específica solicitada por el accionante, este hecho descrito fue el que motivó que el accionante presente en primer lugar la solicitud de medidas cautelares junto con una acción de acceso a la información pública el 27 de junio de 2016. Considero que la justificación brindada por el GAD de Loja argumentando que el accionante ya había autorizado el plano para la ampliación del ancho de la vía de cuatro a seis metros no es suficiente para declarar que la información requerida no existe. A mi juicio, lo que cabía, era la modulación de la cuarta medida dispuesta en la decisión de 30 de junio de 2016 para la entrega de

[23] LOGJCC. Artículo 21.

información referente al procedimiento administrativo sancionador, más allá de si la ampliación de la vía había sido autorizada o no por el accionante.

38. En esta línea, considero también que para la efectiva ejecución de la decisión de 30 de junio de 2016, lo que correspondía era interpretar de manera armónica todas las medidas dispuestas. Estimo que la conclusión de que no existe la información requerida en la cuarta medida, no es acorde a la primera medida, que dispone suspender los efectos del acto administrativo notificado con fecha 22 de junio del 2016.

39. Toda vez que la acción de incumplimiento está destinada a garantizar el cumplimiento de decisiones constitucionales, no le compete a la Corte Constitucional determinar si la vía correcta para la satisfacción de las pretensiones del accionante eran las medidas cautelares, o la acción de acceso a la información pública. Mucho menos, considerar si una medida dispuesta en una decisión constitucional tuvo que haber sido concedida en primer lugar o no, debido a su posterior revocatoria. Sin embargo, creo que lo que sí puede verificar la Corte en este caso particular es si las disposiciones expedidas en la decisión de 30 de junio de 2016 fueron las que cumplieron el objetivo de prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho, según el artículo 6 de la LOGJCC; y, conforme a esto, determinar si la medida -mientras estuvo vigente- fue o no cumplida.

40. Por lo expuesto, disiento respetuosamente de la sentencia de mayoría en cuanto a la inexistencia de la información requerida, porque considero que la cuarta medida pudo haber sido modulada para ajustarse a las pretensiones del accionante.

DANIELA SALAZAR MARIN
Digitally signed by DANIELA SALAZAR MARIN
Date: 2022.04.21 14:00:22 -05'00'

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa No. 7-17-IS, fue presentado en Secretaría General el 19 de abril de 2022, mediante correo electrónico a las 13:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

000717IS-42e81

Caso Nro. 0007-17-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 52-19-IS/22
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 06 de abril de 2022

CASO Nº. 52-19-IS

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

SENTENCIA Nº. 52-19-IS/22

Tema: Se analiza una acción de incumplimiento mediante la cual se solicita el cumplimiento de la sentencia de 6 de julio de 2018 dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja dentro de la acción de protección Nº. 11313-2018-00144. La Corte Constitucional resuelve aceptar la acción y declarar el cumplimiento defectuoso.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 17 de abril de 2018, la señora Luz María Cabrera ("**accionante**") presentó una acción de protección en contra del coordinador Zonal 7 de Educación, el director Distrital 11D08 Saraguro-Educación, el jefe de la Unidad Distrital de Administración de Talento Humano del Ministerio de Educación del Ecuador ("**Ministerio de Educación**") y la Procuraduría General del Estado con motivo de la negativa del Ministerio de Educación para que acceda a la jubilación por invalidez[1]. La causa fue signada con el Nº. 11313-2018-00144 y sorteada a la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Saraguro. ("**Unidad Judicial**")

2. El 16 de mayo de 2018, el juez de la Unidad Judicial aceptó la acción de protección, al verificar que sin fundamento alguno se solicitó a la accionante que realice una nueva calificación de la discapacidad física para acceder a la jubilación por invalidez. A su criterio, esto configuró una violación de derechos constitucionales y como medida de reparación dispuso que:

> [E]*n el plazo de quince días a partir de la sentencia realice el trámite correspondiente para que la señora LUZ MARIA CABRERA acceda a su jubilación por invalidez.*

[1] La accionante inició el proceso de jubilación por invalidez ante el director distrital 11D08 Saraguro-Educación, por cuanto el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**IESS**") calificó su pérdida de visión como una incapacidad permanente para realizar sus actividades de profesora. Este pedido de jubilación fue negado y se le ordenó a la accionante que realice el trámite de calificación de invalidez por una segunda ocasión ante el IESS. Ante ello, la accionante presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Educación alegando que se violaron los derechos a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de motivación, y solicitó como medida cautelar que se suspenda el acto administrativo que negó el trámite de su jubilación.

> *Teniendo en cuenta las capacidades especiales de la accionante LUZ MARIA CABRERA, será un funcionario de la Unidad Distrital de Talento Humano 11D08 Saraguro Educación quien ingresará la documentación correspondiente en la plataforma respectiva bajo su responsabilidad, con la finalidad de que se cumpla esta disposición*. (…)

3. La Dirección Distrital 11D08 Saraguro-Educación interpuso recurso de apelación en contra de esta sentencia. El 6 de julio de 2018, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja rechazó el recurso de apelación planteado y ordenó que "*los accionados, a través de quien corresponda, ordenen que se proceda con el trámite para que la accionante Luz María Cabrera, acceda a su jubilación por invalidez*".

4. Una vez que el expediente fue devuelto al juez de la Unidad Judicial, el 20 de julio de 2018, ordenó que el Ministerio de Educación remita en el término de tres días información con relación al cumplimiento de la sentencia y además designó a la Defensoría del Pueblo para que realice el seguimiento del cumplimiento de la sentencia.

5. Al no recibir dicha información, el 20 de agosto de 2018, el juez otorgó el término de 72 horas para que el IESS le permita el acceso a la accionante de la jubilación por invalidez.[2]

6. Posteriormente, el 20 de diciembre de 2018, la Defensoría del Pueblo presentó el informe de cumplimiento de la sentencia, señalando que:

> *Al momento la Unidad Distrital de Talento Humano, se encuentra en el proceso de preparación del Expediente para el trámite del INCENTIVO que debe pagar el Ministerio de Educación mismo que según cronograma debió ser auditado entregado* (sic) *a la instancia pertinente a la Coordinación Zonal 7, fecha que no se ha podido cumplir por falta de colaboración por parte de la ex docente, entre ellos su deseo de no firmar sin la autorización de su abogado/da*. (…) [3]

7. Igualmente, señaló que el Ministerio de Educación habría realizado lo siguiente:

> *a) Ingreso de solicitud a través de la Unidad Distrital de Atención Ciudadana, b) Desvinculación con acción de personal Nº. 4001847-11d08-RRHH-AP, de 31 de julio de 2018; c) Entrega de aviso de salida.- Con fecha 6 de agosto de 2018, la unidad Distrital Financiera procede generar AVISO DE SALIDA; d) preparación del expediente para enviar al Ministerio de Educación.- concluyendo en el numeral 4. Que el proceso que corresponde al Distrito está cumplido*.[4]

[2] La accionante solicitó, en escrito de 17 de agosto de 2018, que el juez de la Unidad Judicial oficie al IESS para el cumplimiento de la sentencia.
[3] Fs. 186 y 187 del expediente del proceso Nº. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial.
[4] Fs. 188 del expediente del proceso Nº. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial.

> (…) *Una vez que el Director Distrital 11d08 Saraguro Educación, ha remitido la documentación realizado* (sic) *para el cumplimiento con lo dispuesto en Sentencia de fecha miércoles 16 de mayo del 2018*. [5]

8. A raíz de este informe, el 24 de diciembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial corrió traslado con el mismo a las partes.

9. El 27 de diciembre de 2018, el juez de la Unidad Judicial se procedió a archivar la causa al considerar que la sentencia se cumplió y además porque el informe de la Defensoría del Pueblo no habría sido objetado por la accionante. [6]

10. Posteriormente, la accionante presentó una serie de escritos para reclamar el incumplimiento de la sentencia, señalando que aún no se había pagado el valor de la jubilación por invalidez.[7] Por ello, el juez ordenó, por medio de varias providencias, que el Ministerio de Educación informe respecto del cumplimiento de la sentencia. [8] Sin embargo, no se dio cumplimiento a estas órdenes dentro del término otorgado por el juez de la Unidad Judicial.

11. El 25 de julio de 2019, la accionante solicitó que se requiera una última vez el cumplimiento de la sentencia "*advirtiendo*[se] (sic) *incluso el enjuiciamiento Penal en caso de incumplimiento del término* (…)".[9]

12. El 23 de agosto de 2019, el juez de la Unidad Judicial ordenó que se remita el expediente a la Corte Constitucional por cuanto es competente para declarar el incumplimiento de las sentencias emitidas por jueces constitucionales. Así, el juez determinó que:

> (…) [La] *competencia ha sido asignada constitucionalmente a la Corte Constitucional de manera privativa en el Art* (sic) *436 numeral 9 de la Constitución de la República; la declaratoria de incumplimiento de sentencia de acciones constitucionales y el consecuente proceso de daños y perjuicios por el persistente incumplimiento de la decisión constitucional es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional*.

---

[5] Fs. 188 v. del expediente del proceso Nº. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial.

[6] La providencia del juez de la Unidad Judicial señaló que: "*Del informe de la Defensoría del Pueblo que del cuaderno procesal obra de fs. 184 a fs. 189 vta., se determina que, por parte del Ministerio de Educación, han procedido a dar cumplimiento a la sentencia; informe y anexos que ha sido puesto a conocimiento de los sujetos procesales; por lo que al no haber manifestación de parte interesada el juzgador considera la Defensoría del Pueblo ha cumplido con la tarea delegada para verificar su cumplimiento, no siendo necesario despliegue la Defensoría del Pueblo ninguna otra acción de seguimiento, entidad a quien a través de la Coordinadora General Defensorial No. 7 se agradece por su colaboración efectiva*."

[7] Fs. 192, 192 v, 203, 215 y 219 del expediente del proceso Nº. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial.

[8] En el expediente del proceso Nº. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial, se evidencia que mediante providencias de 22 de abril y 29 de mayo y 13 de junio de 2019, el juez de la Unidad Judicial solicitó información relacionada al cumplimiento de la sentencia.

[9] Fs. 238 del expediente del proceso Nº. 11313-2018-00144 de la Unidad Judicial.

13. En providencia de 12 de septiembre de 2019, el juez ordenó que se remitan copias del expediente al agente fiscal del cantón Saraguro, para que investigue el presunto delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente y además ordenó que se remitan oficios al Director distrital para que "*sean informados sobre que el proceso ha sido remitido a la Corte Constitucional para que ejecute las sanciones que correspondan conforme lo dispone el artículo 436 numeral 9 de la Constitución Política del Estado*".

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

14. El 4 de septiembre de 2019, el expediente de la acción de protección Nº. 11313-2018-00144 fue enviado a la Corte Constitucional, junto con la providencia de 23 de agosto de 2019 del juez de la Unidad Judicial. En dicha providencia, se solicitó tramitar el incumplimiento de la sentencia dictada el 6 de julio de 2018 ("**sentencia**").

15. En sesión ordinaria del Pleno de este Organismo, la presente causa fue sorteada el 12 de noviembre de 2019 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

16. La accionante en escritos de 27 de octubre de 2020, 2 de diciembre de 2020, 21 de enero de 2021, 4 de marzo de 2021, 28 de abril de 2021, 26 de mayo de 2021 y 1 de julio de 2021, compareció ante esta Magistratura indicando que la negativa de entregarle el incentivo la deja en un estado de indefensión, y que está "*EN RIESGO EXTREMO, EXISTIENDO A LA ACTUALIDAD INCLUSIVE VULNERABILIDAD A MI VIDA*" puesto que este sería su sustento económico necesario para su subsistencia y su salud, y solicitó a la Corte que se:

> (…) [Ordene] *la sanción correspondiente a los funcionarios que dilataron y entorpecieron los trámites de mi jubilación e incentivo correspondientes, emitiendo las medidas necesarias para el cumplimiento efectivo e inmediato del pago del INCENTIVO ECONÓMICO POR LA JUBILACIÓN DOCENTE, que me corresponde, garantizando la NO repetición de estos antecedentes en ningún estamento del Estado*.

17. El 12 de enero de 2022, el pleno de este Organismo resolvió aprobar el adelanto cronológico de esta causa.

18. El 9 de febrero de 2022, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet avocó conocimiento de la causa y dispuso que en el término de cinco días la accionante, el Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo y el IESS informen a esta Magistratura si aún persiste el incumplimiento de la sentencia.

19. El 24 de febrero de 2022, el Ministerio de Educación cumplió con lo solicitado.

20. Mediante providencia de 16 de marzo de 2022, se insistió a la accionante, al IESS y a la Defensoría del Pueblo para que remitan la información solicitada.

21. El 17 de marzo de 2022, la accionante dio respuesta al pedido de información y señaló que se habría dado cumplimiento a la sentencia. Hasta la presente fecha, ni el IESS ni la Defensoría del Pueblo dieron cumplimiento al requerimiento realizado.

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1 De lo alegado por el juez de la Unidad Judicial

23. El juez de la Unidad Judicial no ha enviado a este Organismo un informe que justifique la intervención judicial de la Corte. Sin embargo, en fecha 23 de agosto de 2019, ordenó que se remita el expediente a la Corte. El juez alegó que esta Corte es competente para determinar el incumplimiento de sentencias constitucionales e iniciar un proceso de daños y perjuicios si existiese algún daño por el retardo en el cumplimiento.

3.2 De lo alegado por la accionante

24. La accionante en los diversos escritos presentados en los años 2020 y 2021 insistió que la sentencia no se había cumplido y solicitó el pago del incentivo económico por la jubilación docente.

25. No obstante, mediante escrito de 17 de marzo de 2022, la accionante señaló que la sentencia habría sido cumplida de manera integral y que habría recibido el pago correspondiente.

3.3 De lo alegado por el Ministerio de Educación

26. El 24 de febrero de 2022, el Ministerio de Educación señaló que se dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia y que se canceló a favor de la accionante el valor de USD 40 710,00 por concepto de jubilación por invalidez.

IV. Consideraciones preliminares

27. Previo a iniciar el análisis correspondiente, es necesario precisar cómo la Corte conoce una acción de incumplimiento. La acción de incumplimiento iniciará: (i) a petición de parte, (ii) por requerimiento del juez que se encontraba a cargo de la ejecución, o (iii) de oficio por parte de la Corte Constitucional conforme lo

dispuesto en el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("**CRSPCCC**").

28. La Corte, con relación a la segunda forma de iniciar esta acción, ha determinado que el inicio de la acción por pedido del juez ejecutor es excepcional. El carácter excepcional se fundamenta en el deseo de evitar dilatar "*innecesariamente el proceso y comprometiendo el tercer elemento del derecho a la tutela judicial efectiva, relativo a la ejecución de las decisiones jurisdiccionales*."[10]

29. Así, para que proceda en este caso la tramitación de la acción de incumplimiento en la Corte Constitucional, se debe verificar "*la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional*".[11] De este modo, los jueces están obligados a remitir un informe en el que se argumenten "*las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada*."[12]

30. En el caso *sub judice*, el juez no remitió un informe que cumpla los requisitos detallados en los párrafos anteriores, toda vez que se limitó a referir en la providencia de 23 de agosto de 2019 que se procedería a enviar el expediente a este Organismo para que se constate el incumplimiento de la sentencia. De este modo, es claro que el juez de la Unidad Judicial no fundamentó por qué se vio impedido de ejecutar la sentencia. En este sentido, la Corte llama la atención al juez de la Unidad Judicial por remitir el proceso sin justificar la imposibilidad de ejecutar la sentencia.

31. A raíz de esta actuación y de la revisión de las actuaciones que constan en el expediente de la Unidad Judicial, esta Magistratura puede confirmar que el juez de la Unidad Judicial no empleó todos los medios necesarios para la ejecución de la sentencia 6 de julio de 2018 conforme lo dispone el artículo 21 de la LOGJCC.[13] Por cuanto, se limitó a solicitar información del cumplimiento, sin ordenar de manera inmediata el cumplimiento otorgándole un término específico para ello o en

---

[10] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 31-16-IS/21 de 25 agosto de 2021, párr. 44.
[11] CRSPCCC. Registro Oficial No. 613 de 22 de octubre de 2015, artículos 96 numeral 1. Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 47-17-IS/21 de 21 de julio de 2021, párr. 22.
[12] LOGJCC. Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009, artículos 163 y 164, y CRSPCCC. Registro Oficial No. 613 de 22 de octubre de 2015, artículos 96 y 97.
[13] LOGJCC, artículo 21: "*La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional.*
Durante esta fase de cumplimiento, la jueza o juez podrá expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia e incluso podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares; de ser necesario, podrá modificar las medidas.
La jueza o juez podrá delegar el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio a la Defensoría del Pueblo o a otra instancia estatal, nacional o local, de protección de derechos. Estos podrán deducir las acciones que sean necesarias para cumplir la delegación. La Defensoría del Pueblo o la instancia delegada deberá informar periódicamente a la jueza o juez sobre el cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio.
El caso se archivará sólo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio."

su defecto, sancionar el actuar del Ministerio de Educación por no remitir la correspondiente información.

32. A pesar de que no se identifica la imposibilidad de ejecutar esta sentencia, este Organismo en ocasiones similares ha determinado que la devolución del proceso a la judicatura encargada puede generar mayores dilaciones en la verificación de cumplimiento de la sentencia y que por lo mismo, se debe preferir en este punto la revisión del cumplimiento por parte de la Corte.[14] De este modo, se procederá a realizar el análisis correspondiente para evitar dilaciones respecto al cumplimiento de la sentencia, considerando, especialmente, que la accionante es una persona con discapacidad visual y que actualmente es de la tercera edad, evidenciándose su condición de doble vulnerabilidad y pertenencia a grupos de atención prioritaria, conforme el artículo 35 de la CRE.

V. Análisis

33. La sentencia dispuso como medida de reparación que "*los accionados, a través de quien corresponda, ordenen que se proceda con el trámite para que la accionante Luz María Cabrera, acceda a su jubilación por invalidez*."

34. De la revisión del expediente constitucional se verifica que la accionante, en su escrito de 17 de marzo de 2022, ha manifestado que se dio cumplimiento a la sentencia e incluso ha indicado que "*SE HA DADO CUMPLIMIENTO ÍNTEGRAMENTE* (…) [s]*in tener nada que reclamar a la fecha*" (mayúsculas pertenecen al texto original).

35. Por su parte, el Ministerio de Educación declaró que la accionante tuvo acceso a la "*INDEMNIZACIÓN DEL BENEFICIO DE JUBILACIÓN POR INVALIDEZ*" (mayúsculas pertenecen texto original), y además presentó documentos en los que consta que se realizó el depósito de USD 40 710,00 por concepto de jubilación por invalidez en la cuenta bancaria de la accionante. Entre estos, se encuentra el comprobante único de registro y el comprobante del sistema de remuneración y nómina, que reflejan que el pago se hizo efectivo el 29 de junio de 2021.

36. A pesar de que este Organismo ha corroborado que la accionante actualmente accede a los beneficios de la jubilación por vejez, no puede dejar de notar que la obligación fue cumplida después de casi tres años de la ejecutoria de la sentencia. Este retraso no ha sido justificado por el Ministerio de Educación; de hecho, conforme se desprende del Memorando Nº. MINEDUC-DNP-2021-00177-M (documento incorporado al proceso por dicha entidad) el incumplimiento se debió a que: "*la Coordinación Distrital no ha querido pagar el monto correspondiente*

[14] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nº. 48-13-IS/21 de 10 de noviembre de 2021, párr. 18; sentencia Nº. 41-20-IS/21 de 27 de octubre de 2021, párr. 27; sentencia Nº. 31-16-IS/21 de 25 agosto de 2021, párr. 47.

(…)"[15]. Por lo mismo, la falta de pago correspondió a una decisión injustificada de funcionarios de la institución.

37. En estos casos, la Corte ha determinado que el retraso en el cumplimiento de la sentencia provoca un cumplimiento defectuoso.[16] En ese sentido, al comprobar la demora en el cumplimiento de la obligación de pago, esta Magistratura verifica que, en el caso *sub judice*, existe un cumplimiento defectuoso.

38. Por lo tanto, este Organismo considera que la presente sentencia constituye un mecanismo de reparación suficiente por la tardanza en el cumplimiento de la sentencia de 6 de julio de 2018.

VI. Consideraciones finales

39. La Defensoría del Pueblo y el IESS fueron requeridos, en dos ocasiones, para que proporcionen a este Organismo información sobre el presunto incumplimiento de la sentencia; sin embargo, hasta la presente fecha, estas instituciones no han dado respuesta alguna.

40. Por este motivo, la Corte Constitucional sobre la base del numeral 1 del artículo 83 y del numeral 4 del artículo 86 de la CRE llama la atención a estas instituciones por no entregar la información solicitada dentro de los términos previstos y les recuerda que están obligadas a cumplir con las solicitudes de esta Corte, bajo las prevenciones de ley.

VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Aceptar** la acción de incumplimiento Nº. 52-19-IS.

---

[15] Fs. 76 vuelta del expediente constitucional. Memorando Nº. MINEDUC-DNP-2021-00177-M de 3 de marzo de 2021, incorporado al proceso con el escrito de 24 de febrero de 2022. En específico, sobre el retraso del cumplimiento, este memorando indicaba que: *"Mediante correo institucional de fecha 18 de febrero de 2021 se puso en conocimiento al señor Andrés Ernesto Chiriboga Zumarraga, Viceministro de Gestión Educativa sobre el incumplimiento de sentencia dentro de la Acción de Protección Nro. 11313-2018-00144. lo siguiente: Doctor Andrés, le ruego me dispense por escribirle a su correo institucional, el mismo que se encuentra disponible en la página web de la Institución. El motivo corresponde a que deseo poner en su conocimiento, sobre la existencia de un inconveniente en la Coordinación Zonal de la provincia de Laja, específicamente en el cantón Saraguro. La señora Luz María Cabrera, ciudadana saragurence, fue profesora en la zona, y accedió a jubilación por invalidez, debido a que quedó ciega, sin embargo la Coordinación Distrital no ha querido pagar el monto correspondiente, pese a que presentó una Acción de Protección y esta salió favorable, incluso en la Corte Provincial, a donde apelaron. (11313-2018-00144)*".

[16] Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nº. 41-18-IS/21 de 28 de julio de 2021, párr. 39; Nº. 30-18-IS/21 de 11 de agosto de 2021, párr.17; Nº. 29-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 18; Nº. 4-17-IS/22 de 19 de enero de 2022, párr. 41; Nº. 3-18-IS/22 de 12 de enero de 2022, párr. 35.

2. **Declarar** el cumplimiento defectuoso de la sentencia de 6 de julio de 2018.

3. **Declarar** que esta sentencia es una medida de reparación en sí misma por el retraso en el cumplimiento de la sentencia de 6 de julio de 2018.

4. **Llamar** la atención al juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Saraguro por remitir el proceso a la Corte Constitucional, sin que hayan existido impedimentos para ejecutar la sentencia y, por lo tanto, obviar su obligación como juez ejecutor.

5. **Llamar** la atención a la Defensoría del Pueblo y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por su falta de cooperación con la Corte Constitucional en la resolución de la presente causa.

6. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.14 09:59:55 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

005219IS-428ba

Caso Nro. 0052-19-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Sentencia No. 20-20-IS/22
Juez ponente: Enrique Herrería Bonnet

Quito, D.M. 06 de abril de 2022

CASO Nº. 20-20-IS/22

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

SENTENCIA Nº. 20-20-IS/22

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción de incumplimiento presentada por Jessenia María Ocejo Zambrano, mediante la cual solicita la ampliación de la sentencia dictada el 28 de septiembre de 2017 por la jueza de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, provincia del Guayas dentro de la acción de protección N°. 09208-2016-08859.

I. Antecedentes

1.1. El proceso originario

1. El 12 de diciembre de 2016, la señora Jessenia María Ocejo Zambrano presentó una acción de protección contra el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**IESS**") y la Procuraduría General del Estado[1]. Por sorteo de ley, la competencia se radicó en la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, provincia del Guayas ("**Unidad Judicial**") y se signó con el Nº. 09208-2016-08859.

2. En sentencia dictada el 28 de septiembre de 2017, la jueza de la Unidad Judicial resolvió aceptar la demanda, declarar la vulneración de derechos constitucionales[2] y ordenar una reparación integral.[3]

[1] La actora sostuvo que se le diagnosticó un "*SÍNDROME DOLOROSO CERVICOBRAQUIAL CRÓNICO + FIBROMIANGIA + ARTROSIS CERVICAL*" y, en consecuencia, se recomendó a su empleador reubicarla en otra área de trabajo debido a su enfermedad degenerativa, dolor crónico y deterioro en su salud. La actora también señaló que en octubre de 2015 inició el trámite de jubilación por invalidez y que en diciembre de 2015 concluyó sus labores en el Gobierno Provincial del Guayas debido a "*la imposibilidad de cumplir las funciones que me encomendaban debido a los fuertes dolores que sufría por estar mucho tiempo sentada y frente a un computador*" y que, posteriormente, en enero de 2016 fue intervenida quirúrgicamente debido a una caída. No obstante, su médico traumatólogo señaló que no obtuvo mejorías y que "*posee signos neurológicos severos que impiden realizar cualquier actividad laboral*". Finalmente, la actora esgrimió que, a pesar de estas consideraciones, el IESS negó su derecho a la jubilación por invalidez mediante decisión de 7 de junio de 2016. Los actos administrativos impugnados en la acción de protección fueron: la resolución de 7 de junio de 2016 emitida por la Subdirección Provincial de Prestaciones de Pensiones y Riesgos del Trabajo del IESS-Guayas, en la que se negó el derecho a la jubilación por invalidez con base en el artículo 4 de la resolución C.D. 100 y los actos administrativos N°. 2763-CPPC de 1 de julio de 2016 y N°, 16-807 C.N.A. en los que se confirmó la primera resolución. Fs. 4-13, expediente constitucional.

[2] Dentro de la sentencia, se esgrime consideraciones sobre los derechos a la seguridad social y a la salud.

[3] Por concepto de reparación integral, se ordenó lo siguiente: *"disponiéndose que de manera inmediata el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social tome los correctivos necesarios y proceda con la jubilación*

3. Frente a esta decisión, tanto la actora como el IESS interpusieron recursos de apelación. En sentencia dictada el 25 de septiembre de 2018, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala**"), confirmó la sentencia subida en grado y declaró con lugar la acción de protección.

4. El 11 de octubre de 2018, el señor Jefferson Gallardo León, en calidad de Director Provincial Guayas del IESS, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 25 de septiembre de 2018. La causa fue signada con el N°. 2760-18-EP. En auto de 30 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformada por los jueces Karla Andrade, Enrique Herrería y Teresa Nuques, inadmitió la referida acción.

5. Mediante auto de 21 de enero de 2019, la jueza de la Unidad Judicial dispuso que se ponga en conocimiento de la actora la documentación proporcionada por el IESS, "*de lo que se desprende ha cumplido con la jubilación por invalidez dispuesta en sentencia dictada el jueves 28 de septiembre de 2017*, [a] *las 17h08*". En consecuencia, ordenó la conclusión de la ejecución y el archivo del proceso.

1.2. Trámite ante la Corte Constitucional

6. El 28 de febrero de 2020, la señora Jessenia María Ocejo Zambrano ("**accionante**") presentó acción de incumplimiento, mediante la cual solicitó que se amplíe la sentencia emitida el 28 de septiembre de 2017 por la Unidad Judicial y se dicte la correspondiente sentencia en la que:

> […] *se disponga el pago inmediato de mi pensión jubilar desde el 1 de enero del 2016 hasta el 28 de Septiembre del 2017, o sea, que se me pague el equivalente a 21 meses de mi pensión jubilar, a razón de $ 686.75, como también los beneficios de ley, más los intereses de ley de acuerdo a la tasa de interés emitido por el Banco Central del Ecuador*.

7. El 3 de marzo de 2020, la presente causa fue sorteada, correspondiéndole al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet la sustanciación de la misma.

8. En sesión ordinaria del Pleno de 12 de enero de 2022 se aprobó la solicitud de dar tratamiento prioritario al caso *sub judice*.

9. El 9 de febrero de 2022, el juez constitucional avocó conocimiento de la causa y solicitó un informe a la jueza de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, provincia del Guayas sobre las acciones emprendidas para el cumplimiento de lo dispuesto en las sentencias de 28 de septiembre de 2017 y 25 de septiembre de 2018. Asimismo, solicitó al IESS un informe sobre el cumplimiento de lo dispuesto en las sentencias referidas.

---

por invalidez de la accionante, Jessenia María Ocejo Zambrano a fin de que se le brinde los servicios y las prestaciones a las que tiene derecho, debiendo oficiarse a la institución en ese sentido".

II. Competencia

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

III. Alegaciones de los sujetos procesales

3.1. De la parte accionante

11. En la demanda de acción de incumplimiento, la accionante desarrolla los antecedentes de la acción de protección y señala el contenido de los artículos 23, letra o de la Ley Orgánica de Servicio Público y 186 de la Ley de Seguridad Social.

12. La accionante indica que la Sala no analizó "*los documentos que aport*[ó]" y que no estableció en la sentencia desde qué fecha ella debió recibir la pensión de jubilación, vulnerando sus derechos.

13. Posteriormente, la accionante cita extractos de artículos constitucionales, de la "*Convención Interamericana sobre Derechos Humanos*"[4] (sic) y de la sentencia emitida en el caso N°. 1449-2008-RA.

14. Por lo expuesto, la accionante pretende que: (i) se "*amplíe*" la sentencia de primera instancia y se disponga el pago de pensión jubilar desde el 1 de enero de 2016 hasta el 28 de septiembre de 2017, más los beneficios e intereses de ley de acuerdo a la tasa de interés emitida por el Banco Central del Ecuador; y, (ii) se condene a los demandados a las costas judiciales, gastos procesales y honorarios profesionales.

3.2. De la judicatura de origen

15. Pese a ser debidamente notificada, la jueza de la Unidad Judicial Sur de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, provincia del Guayas no remitió ningún informe sobre el cumplimiento de las sentencias mencionadas en el párr. 8 *supra*.

3.3. Del IESS

16. El 15 de febrero de 2022, el IESS presentó un escrito en el que indicó que "*ha dado cumplimiento a lo dispuesto en las sentencias emitidas en esta acción de protección de fechas, 28 de septiembre de 2017 y 25 de septiembre de 2018*"[5].

[4] Este Organismo observa que la accionante se refiere a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

IV. Análisis constitucional

17. En primer lugar, la sentencia dictada el 28 de septiembre de 2017 por la Unidad Judicial y ratificada el 25 de septiembre de 2018 por la Sala ordenó:

> *disponiéndose que de manera inmediata el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social* ("**IESS**") *tome los correctivos necesarios y proceda con la jubilación por invalidez de la accionante, Jessenia María Ocejo Zambrano a fin de que se le brinde los servicios y las prestaciones a las que tiene derecho, debiendo oficiarse a la institución en ese sentido*.

18. Este Organismo observa que la decisión alegada como incumplida dispuso dos medidas concretas de reparación integral en las cuales se ordenó que (i) el IESS proceda con la jubilación por invalidez de la accionante; y, (ii) la Unidad Judicial oficie a la institución a efecto de que se cumpla con la jubilación. Respecto de la primera medida de reparación, de la revisión del expediente electrónico, así como de la información proporcionada por el IESS –oficio y anexos entregados por el señor Jefferson Franklin Gallardo León, en calidad de Director Provincial del IESS– el 18 de enero de 2019, el IESS cumplió con la jubilación por invalidez dispuesta en sentencia. Sobre la segunda medida de reparación, se desprende que la jueza de la Unidad Judicial envió un oficio a la institución referida el 14 de diciembre de 2018. Por ello, esta Corte verifica el cumplimiento de las medidas de reparación integral de la sentencia dictada el 28 de septiembre de 2017 por la Unidad Judicial y ratificada el 25 de septiembre de 2018 por la Sala.

19. Por otro lado, las alegaciones de la accionante se centran en solicitar la ampliación de la sentencia de 28 de septiembre de 2017 expedida por la Unidad Judicial, el pago de costas judiciales y honorarios profesionales en lugar de solicitar el cumplimiento de una sentencia constitucional. Al respecto, este Organismo, en sentencia Nº. 10-13-IS/20, resolvió que:

> [e]*l objeto de acción de incumplimiento es hacer efectiva la medida dispuesta por la sentencia o dictamen constitucional en cuestión, mas no exigir medidas no contenidas -aún de forma implícita- en la decisión. La Corte debe limitarse a comprobar la ejecución plena o deficiente de una disposición proveniente de la justicia constitucional*[6].

20. En el caso *sub judice*, se verifica que la accionante pretende desnaturalizar la acción de incumplimiento para exigir medidas que no fueron incluidas en la sentencia de primera instancia. En dicha situación, si lo que ordenó la decisión no fue lo

---

[5] Como prueba adjuntó varios documentos, entre ellos, el "*Oficio Nro. IESS-CPPPRTFRSDG-2019-0038-0, de fecha 14 de enero del año 2019*" mediante el cual se pormenoriza el cumplimiento de la sentencia de primera instancia.

[6] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 10-13-IS/20 de 21 de febrero de 2020, párr. 11. *Cfr*. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 43-19-IS/20 de 16 de septiembre de 2020, párr. 25.

suficientemente claro, la accionante disponía de los recursos horizontales disponibles en el ordenamiento jurídico, tales como el de aclaración, para despejar toda duda que le pueda surgir al respecto[7]. Así, no le corresponde a esta Corte realizar un nuevo examen para otorgar medidas de reparación o realizar control de los hechos analizados en el proceso de acción de protección, una vez más, como pretende la accionante[8]. Cabe señalar que, en la acción de incumplimiento, por regla general, no se puede modificar el contenido de una sentencia emitida en el marco de una garantía jurisdiccional pues:

> *el objeto de la acción de incumplimiento es hacer efectivas las medidas dispuestas por la sentencia constitucional en cuestión, mas no exigir -por regla general- el cumplimiento de otras medidas no contenidas – ni aun de forma implícita- en la decisión*.[9]

21. Finalmente, este Organismo observa que el cargo esgrimido en el párrafo 11 *supra* tiene como objetivo que la Corte realice un control sobre la decisión judicial de segunda instancia. Al respecto, se observa que el argumento es propio de una acción extraordinaria de protección; por lo que, se recalca que dicho fundamento no puede "*ser objeto de análisis en una acción de incumplimiento de sentencia*" pues esta garantía tiene otra finalidad, "*que es la ejecución de medidas ordenadas en sentencias y resoluciones constitucionales, conforme lo establecido en los artículos 58 y 162-165 de la LOGJCC*"[10].

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, esta Corte resuelve:

1. **Desestimar** la acción de incumplimiento Nº. 20-20-IS.

2. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.

Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE LOZADA PRADO

Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO
Fecha: 2022.04.14 09:58:05 -05'00'

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

[7] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 14-16-IS/21 de 02 de junio de 2021, párr. 23.
[8] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 27-19-IS /20 de 25 de noviembre de 2020, párr. 30.
[9] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 37-17-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 30.
[10] Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 3-15-IS/21 de 13 de enero de 2021, párr. 24.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 06 de abril de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente

Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

2020IS-428b9

Caso Nro. 20-20-IS

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

Documento firmado electrónicamente.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

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

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala de Admisión, mediante auto de 27 de abril del 2022 y de conformidad con lo establecido en el artículo 80, numeral 2, literal e), de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se pone en conocimiento del público lo siguiente:

CAUSA: Acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos.

LEGITIMADO ACTIVO: Jorge Mauricio Apolo Aguilar.

CORREOS ELECTRÓNICOS mauricioapolo87@hotmail.com; luiscarlos_19852@hotmail.com;

LEGITIMADOS PASIVOS: Presidente del Consejo de la Judicatura, Presidente Constitucional de la República, Presidenta de la Asamblea Nacional y Procurador General del Estado.

NORMAS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS: Artículos: 66 numeral 4, 75 y 82 de la Constitución de la República.

PRETENSIÓN JURÍDICA: El accionante solicita se declare la inconstitucionalidad por razón de contenido de la frase *"y en el caso de acciones de oficio, desde la fecha que tuvo conocimiento la autoridad sancionadora"* del Penúltimo inciso del Art. 106 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como del artículo 26 literal c) del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura;

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

LO CERTIFICO.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

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

www.registroficial.gob.ec

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

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

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